



**Comune di
MIGLIARO**



**Comune di
MIGLIARINO**



**Comune di
MASSA FISCAGLIA**

**STUDIO DI FATTIBILITÀ
PER IL PROCESSO DI FUSIONE TRA
I COMUNI DI MIGLIARO, MIGLIARINO, MASSA FISCAGLIA**

dicembre 2012
rev. 1

Sommario

PREMESSA GENERALE	5
PARTE PRIMA.....	8
LA DIMENSIONE POLITICO-ISTITUZIONALE NEI COMUNI DI MIGLIARO, MIGLIARINO E MASSA FISCAGLIA .	8
POLITICHE TERRITORIALI E DELLO SVILUPPO SOSTENIBILE	9
ECONOMIA	10
POLITICHE DEI SERVIZI	12
SERVIZI E FUNZIONI INTERNE ALLE AMMINISTRAZIONI	14
COSTI DELLA POLITICA E RAPPRESENTANZA TERRITORIALE	15
LA DIMENSIONE DEMOGRAFICA DEI COMUNI DI MIGLIARO, MIGLIARINO E MASSA FISCAGLIA	18
PREMESSA.....	18
LA POPOLAZIONE RESIDENTE	18
CARATTERISTICHE DELLA POPOLAZIONE.....	19
IL TREND DI CRESCITA	23
LA SITUAZIONE DELLE IMPRESE.....	25
COMUNE UNICO, CAMBI DI INDIRIZZO E VARIAZIONI TOPONOMASTICHE	29
L'UNIFICAZIONE DEI SERVIZI DI ANAGRAFE, STATO CIVILE, LEVA ED ELETTORALE	29
CAMBI DI INDIRIZZO PER VARIAZIONE TOPONOMASTICA.....	29
ANAGRAFE E SERVIZI CORRELATI.....	30
PATENTE DI GUIDA E CARTA DI CIRCOLAZIONE	30
PASSAPORTO	30
SERVIZIO SANITARIO	30
SERVIZIO POSTALE	30
UTENZE PER GAS, ENERGIA ELETTRICA, ACQUEDOTTO E RIFIUTI.....	30
UTENZE TELEFONICHE	30
CAMERA DI COMMERCIO E ALBO DELLE IMPRESE ARTIGIANE.....	31
ARCHIVIO PROVINCIALE DELLE IMPRESE AGRICOLE	31
ALBI PROFESSIONALI	31
AGENZIA DELLE ENTRATE	31
ESPERIENZE ASSOCIATIVE DEI COMUNI DI MIGLIARO, MIGLIARINO E MASSA FISCAGLIA.....	33
ASSOCIAZIONE DEI COMUNI DEL BASSO FERRARESE	33
UNIONE DEI COMUNI DEL BASSO FERRARESE	33
CADF S.P.A.....	35
DELTA 2000.....	35
PARCO DEL DELTA DEL PO	35
ASP DELTA FERRARESE.....	36
DELTA WEB FERRARA.....	36
AREA	36
CORPO UNICO POLIZIA MUNICIPALE	37

PARTE SECONDA	38
LA FUSIONE NEGLI ASPETTI ECONOMICO PATRIMONIALI	38
ANALISI DEI DATI RELATIVI ALL'ORGANIZZAZIONE ED ALLE FUNZIONI DI GESTIONE DEL PERSONALE	53
PREMESSA	53
ENTI SOGGETTI AL PATTO DI STABILITÀ	53
ENTI NON SOGGETTI AL PATTO DI STABILITÀ	56
PARTE PRIMA: ANALISI FUTURA DOTAZIONE DI PERSONALE	58
PARTE SECONDA: UN ESEMPIO DI ANALISI DELLE POSSIBILI FUTURE MODALITÀ DI GESTIONE IN FORMA UNIFICATA DI FUNZIONI: "LA GESTIONE DEL PERSONALE"	63
GLI STRUMENTI URBANISTICI NEL CONTESTO DELLA FUSIONE DI COMUNI.....	71
LO STATO DELL'ARTE DEGLI STRUMENTI URBANISTICI	71
LE IPOTESI DI PERCORSO DI PIANIFICAZIONE	73
L'AREA EDUCATIVO-SCOLASTICA, SOCIO-SANITARIA, RICREATIVO-SPORTIVA	78
PREMESSA.....	78
SETTORE SERVIZI EDUCATIVI, SCOLASTICI, SOCIALI, CULTURALI, SPORTIVI E RICREATIVI	79
NIDI D'INFANZIA.....	79
SCUOLA	80
SERVIZI SOCIALI E SOCIO-SANITARI	82
SERVIZI CULTURALI E BIBLIOTECA	82
SPORT E TEMPO LIBERO	83
PROPOSTA ORGANIZZATIVA AREA SERVIZI SCOLASTICI, SOCIALI, CULTURALI	84
AZIONI DI MIGLIORAMENTO	86
SISTEMA INFORMATIVO DI ACCESSO AI SERVIZI.....	86
SOFTWARE PER ISCRIZIONI E PAGAMENTI ON-LINE, PRENOTAZIONE PASTI	86
ABSTRACT DI CHIUSURA.....	94

PREMESSA GENERALE

La scelta di dare corso a uno studio di fattibilità per la fusione dei tre Comuni dell'area del Basso Ferrarese: Migliaro, Migliarino, Massa Fiscaglia era già di per sé difficile e impegnativa, anche se, nel momento in cui fu compiuta, non incombevano ancora sugli enti locali provvedimenti legislativi e normativi nazionali che imponevano e impongono uno sforzo non ordinario nelle direzioni del riordino istituzionale e del contenimento della finanza pubblica.

La sfida, tuttavia, fu lanciata dai tre sindaci con molta determinazione e accompagnata da un altro obiettivo ambizioso: trasformare l'Associazione dei Comuni del Basso Ferrarese in Unione dei Comuni, ampliando in essa le funzioni e il trasferimento di servizi, in modo da conferire loro maggiore funzionalità, efficacia ed efficienza, portandoli ad agire in un bacino territoriale più ampio.

Una seria riflessione sulle strategie aggregative dei Comuni, non può non prendere in considerazione la possibilità che con il **riordino delle Amministrazioni Provinciali** molte altre funzioni potranno essere trasferite a loro e nel caso di Migliaro, Migliarino e Massa Fiscaglia incidono anche i provvedimenti previsti dalla normativa sugli adempimenti e obblighi per i piccoli Comuni con popolazione fino a 5000 abitanti.

Già dalla presentazione del progetto dello studio di fattibilità per la fusione dei tre Comuni si affermava che l'individuazione di un processo per la costituzione di un nuovo Comune, frutto di una fusione tra più Enti locali, rappresenta una sfida impegnativa e stimolante.

Molte sono, infatti, le variabili che influenzano questo percorso. Diverse in ogni realtà locale:

- le politiche regionali di riordino territoriale e gli incentivi ai quali dover fare riferimento;
- le dimensioni dei Comuni coinvolti;
- la maggiore o minore omogeneità dimensionale tra gli stessi;
- l'abitudine o la predisposizione a collaborare e il livello di fiducia reciproca;
- le caratteristiche socio-economiche del territorio;
- le specifiche problematiche dei singoli Comuni o dei servizi e delle funzioni amministrative che attualmente sono gestiti in forma associata.

A fianco di queste complessità, va considerata anche la dimensione politica, ovvero il grado di accordo tra gli amministratori nel raggiungere questo obiettivo. In questo caso la forte coesione politica e di intenti dei sindaci non può che costituire un presupposto positivo.

A livello generale è possibile affermare che la costruzione ex novo di un Comune unico deve riuscire ad integrare e valorizzare sia il livello politico sia quello tecnico, impliciti in questa scelta.

Il processo di costituzione del nuovo Comune deve inoltre prestare dovuta attenzione ai percorsi e alle attività di **comunicazione**, sia interna sia esterna. In particolare, sul fronte interno essa diventa funzione organizzativa, possibilità di **garantire collaborazione tra i neonati uffici**; sul fronte esterno essa consente un **dialogo costante con la cittadinanza**, sia per promuovere il processo di fusione in vista del **referendum costitutivo** sia per informare in modo completo e trasparente sulle attività, funzioni, articolazioni del nuovo Ente.

Un secondo aspetto generale concerne la gestione dei fattori di resistenza alla fusione. Essi possono riguardare:

- una non chiara percezione dei vantaggi che si vogliono ottenere,

- la necessità di modificare le competenze tipiche delle dirigenze e dei funzionari,
- il timore di perdere alcune leve di azione sul proprio territorio,
- il timore della perdita di identità delle singole municipalità.

Tali criticità devono essere prontamente superate adottando, per esempio, **logiche di sviluppo incrementali, specifiche strategie di comunicazione volte a superare i gap informativi, percorsi di formazione ad hoc, confronto e analisi di buone pratiche, adozione di processi decisionali inclusivi tra i vari soggetti coinvolti.**

Infine, un terzo aspetto da sottolineare, in quanto centrale nella costruzione del Comune unico, è il processo dell'**unificazione dei servizi e delle funzioni amministrative e tecniche**. Anche quest'ultimo si rileva particolarmente ancorato alle condizioni del contesto locale in cui viene effettuato: per tale ragione richiede una gestione adeguata ed una propedeutica analisi di scenario, al fine di individuare strategie e azioni puntuali.

Lo studio di fattibilità, così come è affermato nelle deliberazioni e nella normativa nazionale e della Regione Emilia-Romagna **“è uno strumento conoscitivo utile a supportare le valutazioni relative all’opportunità di adottare scelte di tipo associativo o di ampliare l’ambito di operatività”**.

Sulla base dei contenuti dello studio sarà possibile compiere una prima verifica tecnica di realizzabilità dal punto di vista organizzativo e gestionale, oltre che istituzionale.

Dal punto di vista metodologico, la realizzazione dello studio è stata effettuata attraverso interviste (ad amministratori e dirigenti di settore dei Comuni coinvolti) e mediante l’analisi della documentazione esistente che comprende lo studio di atti e documenti e di altra normativa (Statuti, Regolamenti, delibere, organigrammi, piante organiche, bilanci, PEG, etc.) che hanno aiutato a costruire un quadro di contesto e di possibile accorpamento delle funzioni e dei servizi su cui si incentra lo studio stesso.

Sempre dal punto di vista metodologico, lo studio di fattibilità ha individuato le procedure di istituzione del nuovo Comune unico e la definizione del percorso istituzionale e giuridico di passaggio degli attuali Comuni alla nuova forma istituzionale.

Contenuti dello studio

Nel presente report sono contenuti le seguenti dimensioni di indagine ed analisi:

a. demografica e socio economica

- analisi della popolazione: struttura per età e per sesso;
- dinamiche recenti del quadro demografico;
- popolazione residente e non;
- caratteristiche socio-economiche: tassi di attività, addetti e imprese;

b. caratteristiche territoriali

- posizionamento e caratteristiche peculiari del territorio dei tre Comuni interessati;
- struttura urbana, infrastrutture, elementi ambientali;

- elementi favorevoli o necessari di attenzione nella prospettiva della fusione;

c. *report generale sul progetto di fattibilità*

- rilevazione ed analisi delle strutture organizzative dei Comuni interessati alla fusione;
- formulazione di ipotesi di evoluzione delle strutture;
- analisi della dimensione economico-finanziaria (analisi delle entrate, delle spese e di bilancio, etc.)
- analisi delle risorse umane (dotazione organica);

d. *confronti dei servizi gestiti in forma associata*

- rilevazione ed analisi dello stato di aggregazione dei servizi comunali conferiti attualmente in Associazione;
- formulazione di ipotesi di evoluzione delle forme di gestione;

e. *atti fondamentali del nuovo Ente*

- analisi dello scenario normativo
- redazione bozza preliminare dello statuto

f. *piano di comunicazione*

- analisi preliminare per la definizione delle attività di comunicazione
- formulazione proposta di azioni di comunicazione coordinate

Lo studio e la metodologia usati nel presente lavoro, così come illustrati, fanno sì che vi sia rispondenza ai requisiti minimi previsti dalle deliberazioni della Regione Emilia-Romagna (DGR 567/97 – 354/2003).

PARTE PRIMA

LA DIMENSIONE POLITICO-ISTITUZIONALE NEI COMUNI DI MIGLIARO, MIGLIARINO E MASSA FISCAGLIA

8

Lo studio di fattibilità della fusione di Comuni, al fine di approntare correttamente la dimensione analitica, deve necessariamente essere caratterizzato da precise linee guida che ne informano i presupposti e ne indicano gli obiettivi principali.

Fra le scelte possibili di riordino territoriale dell'amministrazione pubblica, nel caso dei Comuni, infatti, la fusione è quel processo che sicuramente, se ben attuata e portata avanti in un clima di condivisione, può produrre i migliori risultati in termini di efficienza ed efficacia dei servizi e delle funzioni proprie degli Enti e rappresentare "quel necessario salto di qualità" in termini di autorevolezza istituzionale, di nuova capacità di elaborazione e proposta rispetto alle politiche di crescita e dello sviluppo territoriale, di diffusione dei processi partecipativi e democratici.

Le difficoltà economiche e finanziarie di tutto il sistema pubblico stanno portando ad una discussione molto ampia sulla definizione dei nuovi assetti istituzionali e alla ridefinizione politica ed amministrativa delle competenze; ciò tenendo presenti le necessità di semplificazione delle pratiche amministrative di maggior precisione nelle competenze, di un nuovo rapporto tra funzioni e gestioni pubbliche e quelle private: il tutto nell'ottica del principio di sussidiarietà.

È importante che, in questo quadro, gli organi istituzionali più responsabili e consapevoli si pongano degli obiettivi avanzati di politica e di amministrazione, cercando di individuare gli strumenti più adeguati alle nuove necessità di riordino e di riorganizzazione del territorio.

Come sempre è accaduto nella storia delle istituzioni è più giusto cercare di governare i processi di trasformazione piuttosto che subirli, magari solo perché si è costretti a questo dalla mancanza di risorse e dall'impossibilità "di fare altrimenti" perché istanze superiori impongono scelte obbligate.

Per un Comune, soprattutto dopo che la Legge ha previsto l'elezione diretta del Sindaco e gli ha conferito nuove e più ampie competenze, è sempre più urgente addivenire alla individuazione di forme di organizzazione che gli consentano:

- di mantenere e possibilmente sviluppare adeguati livelli di risposta alla domanda locale di intervento pubblico, pur in presenza di una riduzione continua e costante delle risorse disponibili;
- di disporre delle migliori e più appropriate professionalità e competenze contrariamente a quanto, giocoforza, avviene nei Comuni di piccole dimensioni dove poche persone fanno quasi tutte le stesse cose con inevitabili, costosi oneri diretti e con, quasi sempre, mancanza di adeguata specializzazione ed aggiornamento professionale;
- di far valere e contare di più le comunità amministrate dando loro maggior voce e potenziandone la capacità di rappresentanza e promozione del territorio e dei cittadini che lo abitano. Questo obiettivo può solo essere rafforzato nel caso si giunga nei territori ad accordi istituzionali e di gestione di secondo livello (Unioni) e anche alla costituzione di nuovi Enti che

per dimensione e capacità di rappresentanza assumono maggiore autorevolezza (fusioni). Oggi, infatti, le comunità locali per affermarsi nei confronti di analoghe realtà, devono mostrare maggiore capacità di coesione, maggiore affidabilità nell'azione, maggiore autorevolezza e maggiore competenza.

È partendo da questi presupposti, assunti quali linee guida, che lo studio di fattibilità tenderà di fornire degli elementi informativi e di riflessione utili per la scelta che dovrà comunque essere tutta politica e che si concretizzerà nella formula: “fusione sì, fusione no”.

Politiche territoriali e dello sviluppo sostenibile

Nel territorio dei tre Comuni, ma anche in quello riguardante l'area più vasta del Basso Ferrarese, si è in presenza di una situazione che è caratterizzata da una non superata dicotomia tra gli strumenti e i metodi di promozione e di implementazione delle politiche territoriali e dello sviluppo e quelli che, invece, presiedono al governo, alla programmazione, all'uso e alla tutela del territorio stesso.

Ciò è dovuto sicuramente al ruolo propulsivo e programmatorio svolto da tempo in modo efficace dai Comuni interessati, dalla Provincia di Ferrara e dalla Regione Emilia-Romagna in materia soprattutto di infrastrutture (viabilità, in tutte le sue componenti, idrovia, asse Ferrara-Mare che sarà trasformato in autostrada) e di strumenti di intervento nei settori produttivi e dei servizi (aree artigianali, area industriale SIPRO, sistema scolastico, sistema sanitario-ospedaliero, Parco del Delta del Po).

Secondo il parere dei sindaci, attraverso il progetto della fusione e con la costituzione della Unione dei Comuni del Basso Ferrarese, si potrebbe fornire un impulso nuovo al superamento della dicotomia su richiamata e fornire il territorio di una serie appropriata di strumenti di programmazione e gestionali per governare il territorio e la sua crescita equilibrata.

A tutti e tre i sindaci appare anacronistico, infatti, che in un territorio come quello dei Comuni di Migliaro, Migliarino, Massa Fiscaglia, così contigui e con caratteristiche sociali ed economiche omogenee, gli strumenti della pianificazione territoriale (PSC, RUE) siano ancora distinti e disomogenei e a volte con delle palesi e inopportune disparità e differenze tra loro. Allo stato attuale si sta lavorando a un unico PSC tra Massa Fiscaglia e Migliaro. Il comune di Migliarino è in una fase di studio più avanzata dello strumento urbanistico, ma collegato al Comune di Ostellato.

La scelta del Comune di Ostellato di eventualmente confluire nella costituenda Unione dei Comuni dell'area dell'argentano e portuense, consiglia ai “nostri” tre Comuni di ripensare l'approccio ed il modello organizzativo del nuovo PSC, omogeneizzando e uniformando già i due studi attuali e volgerli, con l'attenzione, anche nella direzione della Unione dei Comuni del Basso Ferrarese, di cui fanno parte.

Gli elementi strutturali che fanno apparire ancora più razionale questa scelta sono diversi.

- Per prima, la via d'acqua che, inserita all'interno del progetto idroviario ferrarese del Po di Volano, può divenire, insieme ad una adeguata strutturazione dei servizi complementari (viabilità, attracchi, oasi di verde, ecc.) e dei servizi privati (attività commerciali, produttive, turistiche), un importante fattore di qualificazione e di crescita economica del territorio. E' evidente, però, che queste scelte strategiche non possono essere adottate da un solo piccolo comune in conflitto, magari, con gli altri.

- In secondo luogo, uno strumento urbanistico unico, potrebbe affrontare in modo nuovo, anche alla luce della trasformazione della Ferrara-Mare in autostrada e della realizzazione dell'autostrada E55, il sistema della tangenziale che ora si limita ad essere concepito e attuato come circonvallazione dai paesi interessati, ma che si potrebbe prospettare come, con i dovuti interventi, ipotesi di attraversamento di un'area più ampia, declassando l'attuale strada provinciale e liberando, in questo modo, l'asta lungo l'argine del Po di Volano che potrebbe essere riprogettata per dargli una funzione e una fruizione maggiormente agro-turistica.

Anche il tema degli accessi all'autostrada rimane fondamentale e strategico per i tre Comuni che sono già collegati con la attuale superstrada.

Con i caselli di nuova concezione sarà possibile mantenere un accesso a Migliarino che potrebbe servire per i collegamenti con i tre Comuni e l'area della "Bompani" che è una delle imprese produttive più importanti del territorio.

Lo strumento urbanistico del nuovo comune dovrebbe contenere, infine, la previsione di rendere provinciali le due arterie che collegano gli abitati di Migliaro e Massa Fiscaglia con Corte Centrale e quindi la zona SIPRO di S. Giovanni d'Ostellato, facendo di quest'ultima il crocevia ideale tra la nuova autostrada e la E55.

Questo progetto si rende necessario anche quale opera di compensazione per la trasformazione da superstrada in autostrada a pagamento che, inevitabilmente incrementerà i flussi di traffico sulle arterie secondarie.

La realizzazione di un importante sistema infrastrutturale così come è stato descritto e che si sta concretamente delineando, l'uso razionale del territorio in una ottica di maggiore sostenibilità e di non concorrenza, gli obiettivi di perequazione, con la fusione sarebbero alla base di un unico nuovo e più avanzato strumento di pianificazione, il quale affermerebbe anche una **omogenea regolazione delle norme urbanistiche ed edilizie** insieme alla definizione di **oneri** (urbanizzazione, costruzione, fiscali) uniformi e a dei parametri costruttivi e degli indici di uso del territorio unici.

Nei confronti di questa problematica un comune unico supererebbe gli attuali strumenti urbanistici con le relative norme, ora disomogenee, e permetterebbe di **accorpate e qualificare le funzioni di amministrazione** su una tematica che è sempre più complessa e che richiede oltre che preparazione e capacità gestionale anche una maggiore capacità propositiva e di governo del territorio, a favore dei cittadini, delle imprese e delle entità economiche e delle professioni.

Infine, si potrebbe disporre di una unica unità operativa e di coordinamento fra i settori interessati (anche nella prospettiva della costituzione dell'Unione) che organizzerebbe meglio gli uffici, potendo prevedere un decentramento territoriale efficace, ma che potesse mettere a disposizione competenze più specifiche e maggiore capacità di relazione con tutti gli interlocutori interessati.

Economia

L'economia dei tre Comuni è sostanzialmente in linea con quella di tutta l'area del Basso Ferrarese per quanto riguarda le imprese insediate, il livello di reddito e il tasso di occupazione.

Il settore agricolo svolge un ruolo ancora molto importante, è ben strutturato e mantiene buoni livelli di occupazione.

Il settore industriale è fortemente caratterizzato dalla presenza dell'importante polo industriale della SIPRO, che influenza tutto il territorio, sia dal punto di vista occupazionale che dell'indotto, tanto che la densità imprenditoriale non diverge significativamente tra i Comuni di Migliaro e Massa Fiscaglia e si pone al di sopra della media provinciale. Il comune di Migliarino ha un dato un po' inferiore in quanto a densità imprenditoriale ma presenta un livello più alto del tasso di imprenditorialità e, in termini assoluti, di imprese attive.

Il numero di addetti impegnati nelle imprese, appare nettamente superiore a Migliarino, sia in valore assoluto, sia in rapporto al numero di imprese attive sul territorio.

Migliarino non presenta alcuna variazione percentuale delle imprese attive rispetto all'anno precedente, mentre per gli altri Comuni la variazione percentuale è negativa.

Per Migliaro il dato è significativamente più rilevante (-3,2%) e si pone al di sopra della media provinciale. Massa Fiscaglia ha registrato una flessione minima, inferiore rispetto al valore della Provincia.

Per quanto riguarda l'analisi della tipologia di unità locali per settore, notiamo la rilevanza del settore costruzioni sul complesso delle imprese per il comune di Migliaro, affiancato da uno scarso sviluppo del settore industriale. I valori di Migliarino si pongono in linea con quelli provinciali, mentre i dati di Massa Fiscaglia mostrano una maggiore espansione del settore commerciale e agricolo.

La situazione complessiva dei tre Comuni si discosta da quella media provinciale, per una maggiore incisione del settore agricolo e un minore sviluppo del settore terziario.

Al di là dei dati strutturali, quindi, che dimostrano la necessità di incidere maggiormente, con politiche adeguate nei settori terziari e del turismo e dei servizi qualificati alle imprese, la sensazione che la crisi economica stia incidendo in modo particolarmente negativo è fortemente presente nelle valutazioni dei sindaci in quanto la difficoltà dell'agricoltura si sta riversando in modo significativo sulle giornate lavoro, l'area della SIPRO è abbastanza ferma ed ha subito contraccolpi dal terremoto, e dal punto di vista sociale stanno aumentando considerevolmente i cittadini che si rivolgono ai Comuni per il pagamento delle bollette.

I Comuni non hanno delle competenze dirette in economia e non possono fare molto per il superamento delle problematiche strutturali e di quelle congiunturali.

Tuttavia, oltre a favorire lo sviluppo del sistema infrastrutturale hanno o possono assumere dei compiti e delle iniziative di competenza molto importanti con la fusione. Una nuova dimensione comunale sembra possa favorire una ulteriore e moderna capacità di proposizione nei confronti del tessuto economico, anche in previsione della costituzione dell'Unione di Comuni.

Lo sportello unico delle attività produttive (SUAP), per esempio, ancora di più se collocato in Unione, dove già vi è tutta l'informatica condivisa (ora in Associazione), potrebbe disporre di un'unica sede decentrata.

Ciò potrebbe consentire risparmi nei costi logistici e organizzativi e produrre una maggiore efficienza ed efficacia nelle risposte da fornire alle imprese.

Il SUAP, con la semplificazione dei riferimenti amministrativi e attraverso una adeguata politica di investimenti informatici e di formazione professionale, potrebbe essere strutturato sempre più per adempiere anche ad azioni di supporto, promozione e sviluppo delle imprese e

dell'imprenditoria oltre che naturalmente a quelle di carattere amministrativo attribuitogli dalla norma.

La burocrazia ha dei costi per le imprese e per i cittadini relevantissimi, non solo in termini di tempi quasi sempre troppo lunghi, ma anche per le modalità di accesso, per la disomogeneità e la quantità della modulistica, per i complessi passaggi fra le diverse competenze.

Lo sportello unico, disponendo di competenze e professionalità più qualificate, migliorerebbe tutti questi aspetti burocratici, li renderebbe più leggeri e porterebbe a unità le tariffe, i regolamenti e le modalità di accesso.

Sui temi della crescita e dello sviluppo, con un comune più grande, si può davvero fare molto, istituendo per esempio la **consulta dell'economia** per coinvolgere di più e meglio le varie categorie, gli imprenditori e le forze sociali.

Maggiore vigore in quest'ottica potrebbero trovare le politiche di **marketing territoriale** (rivolte anche ai target del turismo, dell'agricoltura, della valorizzazione ambientale), ora delegate alla **SIPRO** e quella dello sviluppo di **progetti territoriali**, anche europei, di cui si occupano da una parte l'**Ente Parco del Delta del Po** e dall'altra il consorzio **Delta 2000**.

Politiche dei servizi

La recessione economica e la gravissima crisi finanziaria che l'Italia sta attraversando e le recenti manovre sul debito pubblico a livello nazionale, unitamente alle ulteriori limitazioni introdotte con il patto di stabilità, stanno provocando una vera e propria "rivoluzione" nella gestione dei servizi sociali, nella loro fruibilità ed accesso e anche nella conseguente loro organizzazione.

Da molto tempo i servizi sociali erogati dai Comuni costituiscono una delle leve fondamentali per la coesione sociale, per l'assistenza e l'aiuto alle categorie più deboli della popolazione, ma anche un eccezionale strumento di crescita e qualificazione dell'economia di un territorio.

Questo, per la rilevante funzione che essi hanno nella più equa ripartizione del reddito prodotto, per l'effetto di moltiplicatore economico che svolgono e per aver allargato il mercato del lavoro a nuove professionalità e competenze e di genere.

Tutti i servizi fondamentali alla persona, gestiti dai Comuni e/o quelli trasferiti alle Associazioni o alle Unioni, nei prossimi anni non potranno non vedere introdotte delle forti innovazioni gestionali, organizzative e di sostenibilità economica se non si vorrà ridurre drasticamente la possibilità di erogarli ai cittadini.

Di questo, da parte dei Sindaci dei tre Comuni, vi è piena consapevolezza, anche se in passato è già stato fatto molto trasferendo all'ASP del Delta i servizi sociali, che in precedenza erano gestiti dall'AUSL

La fusione dei Comuni, anche in questo caso, secondo i sindaci, potrebbe portare ad un ulteriore processo di omogeneizzazione dei servizi e di semplificazione amministrativa, trasferendo gradualmente risorse dal piano della organizzazione interna dei servizi al sostegno della domanda dei cittadini.

Anche dal **punto di vista politico**, viene fatto rilevare, si arriverebbe ad una semplificazione, quanto mai opportuna, nei rapporti istituzionali e con i referenti amministrativi e operativi che presiedono alla organizzazione dei servizi.

Nel settore scolastico, per esempio, un unico interlocutore potrebbe dialogare con la direzione didattica già unificata in tutto il territorio.

Sempre nel settore scolastico uno dei temi più rilevanti che dovrebbe caratterizzare la scelta della fusione è quello del **Polo scolastico centralizzato** e baricentrico rispetto agli attuali tre Comuni. Un unico polo che veda nella verticalizzazione scolastica completa, accorpate le scuole materne, le elementari e le medie inferiori.

Si tratterebbe certamente di un progetto sul quale ragionare per fornire una risposta di qualità all'intero territorio anche se il polo sarà collocato all'interno di uno solo dei Comuni attuali.

Per quanto riguarda gli asili nido il discorso può essere in parte diverso.

La loro dislocazione richiederebbe maggiore prossimità ai centri abitati più importanti, e attualmente ogni comune dispone di una propria struttura, con la particolarità che il Comune di Migliarino per la gestione di questo servizio fa parte di un consorzio con il Comune di Ostellato.

Per tutte queste attività, comunque, un servizio unico porterebbe ad uniformare le tariffe e a una gestione più efficace delle graduatorie di accesso e delle strutture, nonché della programmazione.

Nel territorio dei tre Comuni la quantità e la qualità dei servizi resi ai cittadini è abbastanza omogenea.

L'equilibrio che è stato mantenuto tra la crescita degli insediamenti abitativi, l'andamento demografico ed i servizi alla persona costituisce un fattore di forza di questo territorio.

La fusione porterebbe ad affrontare meglio, dal punto di vista politico e amministrativo, la tematica della assistenza di base di primo livello, e quella scolastica e dei servizi culturali e di aggregazione; dal punto di vista gestionale allargherebbe la possibilità di collaborazione e potrebbe dare più valore al volontariato e al terzo settore, nell'ottica di una vera sussidiarietà; consentirebbe una migliore programmazione e distribuzione sul territorio dei servizi, tenendo conto delle previsioni del PSC unico; orienterebbe le tariffe di accesso in modo meno disomogeneo e, anche nell'ambito di un incremento dei servizi informatici, con la riorganizzazione si consentirebbero livelli di maggiore qualificazione del personale che, attualmente, gioco forza, è chiamato a svolgere compiti e funzioni ampie e ripetitive.

Anche per quanto riguarda la **comunicazione** verso i cittadini e la attivazione di processi di **partecipazione democratica**, questi sarebbero favoriti e semplificati con la riorganizzazione dei servizi del "Comune unico", favorendo, allo stesso tempo, il sistema relazionale con la costituenda Unione dei Comuni, con le autorità scolastiche e socio-sanitarie, con le organizzazioni di gestione del tempo libero e dello sport e il variegato ed irrinunciabile mondo del volontariato, che già lavora su progetti condivisi di area più vasta e che si sta spontaneamente riorganizzando.

Tutti e tre i Comuni in questi ultimi anni hanno dovuto contrarre, nei bilanci, molti capitoli di spesa e tagli significativi hanno riguardato in grande misura proprio i servizi.

Per governare meglio l'ulteriore processo di riduzione delle risorse (economiche e di personale) che si sta già determinando, è necessario procedere ad un progetto di forte razionalizzazione della organizzazione, della strutturazione e della gestione dei servizi, senza che ciò debba significare perdita della qualità; anzi, se possibile con la fusione, a parere dei Sindaci, si dovrebbero aprire nuovi spazi per migliorare la qualità degli stessi, in modo che i cittadini possano percepire un vero vantaggio dal processo di riorganizzazione amministrativa e gestionale.

Prima di procedere alla fusione sarà, perciò, necessario fissare un percorso di **riallineamento dei servizi sociali e scolastici** e una **ridefinizione organizzativa e gestionale, su base territoriale più ampia, di quelli della cultura, dello sport e del tempo libero, là dove permangono delle differenze rilevanti nei tre Comuni.**

Servizi e funzioni interne alle amministrazioni

Fino a questo punto i temi che sono stati trattati hanno riguardato i servizi e le funzioni amministrative che hanno una relazione e una proiezione esterna alle amministrazioni nel rapporto con i cittadini, con l'insieme dell'organizzazione economica e produttiva e con il "corpo sociale" ed il volontariato.

È chiaro che il progetto di fusione impatterà maggiormente, nel sentire comune e nelle aspettative dei cittadini, proprio su questi servizi e sulla loro organizzazione e modalità di fruizione.

Apparentemente sembrano di minore rilievo, nella sfera emozionale e percettiva come impatto sul pubblico, **i servizi a prevalente funzione interna delle amministrazioni** quali ad esempio: il **servizio personale, i tributi, la ragioneria, l'anagrafe, ecc.**

Non è del tutto così. Infatti, a prescindere dal fatto che una struttura complessa (ed i Comuni sono strutture complesse) svolge bene tutte le sue funzioni se nell'insieme la sua organizzazione è funzionale e ben strutturata e definita, anche i servizi e le funzioni prevalentemente interne all'amministrazione hanno la primaria esigenza di rispondere a criteri di efficacia, di efficienza e di economicità.

Non si tratta sempre e solo di dover affrontare meri problemi organizzativi per raggiungere livelli soddisfacenti rispetto agli obiettivi richiamati.

Divengono sempre più **impellenti da affrontare temi quali i carichi di lavoro e dei livelli di produttività del personale, la sua preparazione, la sua specializzazione e le professionalità specifiche, superando la quasi sempre eccessiva promiscuità delle funzioni in capo ad un solo addetto, l'introduzione sempre più spinta di strumenti e procedure informatiche, la necessaria formazione continua.**

Appare evidente che tutte queste problematiche introdotte nelle amministrazioni anche da normative sempre più complesse, da funzioni nuove trasferite ai Comuni o in capo al Sindaco, unitamente al calo delle risorse economiche e alla impossibilità di procedere oramai anche al più corretto turn-over, devono essere affrontate con una nuova visione e con una prospettiva a medio e lungo termine.

Nei Sindaci dei tre Comuni vige la consapevolezza della complessità di questi temi che in modo analogo devono essere trattati anche a livello di studio dell'Unione dei Comuni.

Si percepisce, però, che **la fusione delle tre strutture amministrative dei Comuni, anche per quanto riguarda questi fondamentali servizi, potenzialmente può costituire un fattore importante di semplificazione e di arricchimento, proprio perché porterebbe ad una dimensione più ampia l'intera struttura organizzativa e la cosiddetta "massa critica" che ne deriverebbe potrebbe arrivare a livelli di migliore razionalità e funzionalità.**

Nei Comuni, l'integrazione organizzativa e professionale potrebbe davvero costituire uno "schema ipotetico di servizi adeguati sia numericamente che per competenze professionali, che già oggi comunque non mancano ma che non possono essere espresse compiutamente".

Naturalmente, a prescindere dall'organizzazione amministrativa, per quei servizi che comunque mantengono un'apertura verso il pubblico, **deve essere mantenuta una loro presenza territoriale.**

Costi della politica e rappresentanza territoriale

Venendo alle riflessioni a valenza politica che un progetto di fusione di più Comuni può portare, l'attenzione dei Sindaci è stata spostata su tematiche di stretta attualità e su altre di rilievo significativo che non possono essere sottaciute.

Un primo argomento concerne la sempre più ampia discussione, in Italia, **sui costi della politica.**

Si tratta di un fattore che, nella sua ampiezza, dai cittadini non solo non è più ritenuto sostenibile, ma che costituisce un vero impaccio (ostacolo) al risanamento economico del paese e ad una strutturazione dello Stato più razionale, maggiormente funzionale alle esigenze di una moderna democrazia, meno burocratico e ripetitivo nelle funzioni. Una organizzazione che comporta costi economici e sociali enormi.

Infatti, **i costi della politica non sono da intendersi solamente in riferimento ai compensi (nelle diverse forme e quantità) spettanti ai ruoli politici, ma anche alle strutture e alla organizzazione che questi ruoli sottendono.**

Sembra di poter affermare, però, secondo l'opinione dei Sindaci, che da questa critica siano meno coinvolte le unità amministrative di base, quali appunto i Comuni, in quanto, obiettivamente, almeno per i costi per il funzionamento degli organi politici, questi non sono rilevanti rispetto ai bilanci degli Enti e anche perché la vicinanza tra amministratori e cittadini è tale che risulta immediatamente percepibile l'operato e la presenza delle funzioni politiche stesse.

Nella percezione dei Sindaci non c'è ancora una chiara visione di ciò che potrà essere l'atteggiamento dei cittadini nei confronti della proposta di fusione dei Comuni, in quanto l'argomento non è ancora stato trattato in profondità e in tutte le sue implicazioni.

È per questo motivo che occorrerà agire:

- per far comprendere ai cittadini che si vorrebbe fare una operazione per riformare la municipalità: non contro qualcuno, ma a favore di qualcosa;
- per fare in modo che anche nel Comune unico permanga una rappresentanza forte dei singoli territori e quindi la vicinanza dell'Ente ai territori dovrà essere un dovere inderogabile;
- per giungere ad una riorganizzazione dei servizi che favorisca una loro implementazione e qualificazione e non un ridimensionamento funzionale.

Secondo il parere dei Sindaci, quando si avrà a disposizione un quadro completo e sufficientemente strutturato, la discussione e il coinvolgimento su questi temi dovrà superare la fase "emozionale" e divenire sempre più un confronto razionale nella sua concretezza, come i cittadini si aspettano.

È anche per questi motivi che bisognerà suscitare un confronto che vada, a livello politico, oltre le forze di maggioranza e chiedere a tutti i gruppi consiliari che contribuiscano alla discussione e alle decisioni conseguenti fin dalle fasi iniziali.

Un progetto di questo tipo, sempre secondo il parere dei Sindaci, deve possibilmente essere attuato a larga maggioranza, non solo in previsione della buona riuscita del referendum che è obbligatorio indire, ma anche per non perdere per strada una fetta consistente di cittadinanza.

Una presa di posizione più precisa, se non altro a livello di indicazione politica, e di attenzione favorevole alla fusione, in diverse occasioni, è stata espressa da molte delle associazioni di categoria della rappresentanza economica e delle professioni e delle forze sindacali.

Le loro motivazioni derivano soprattutto dalla convinzione che un processo di riorganizzazione si renda necessario anche per **mettere in condizione i Comuni di rispondere più e meglio alle nuove sfide e ai nuovi compiti che gli sono demandati o richiesti in materia economica, delle politiche territoriali e dei servizi alle imprese e quelli a carattere sociale.**

In questo atteggiamento sta la consapevolezza che le sfide economiche e la concorrenza sui mercati sono sempre più condizionate dalle risposte che un territorio nel suo insieme può fornire, nella capacità di integrazione tra iniziativa privata e bene pubblico ottimizzato nella sua organizzazione e gestione.

Anche per quanto riguarda **l'associazionismo ed il volontariato** per ora, sul tema della fusione, non ci sono pronunciamenti conclamati. L'attenzione più precisa e più puntale si determinerà quando si potrà disporre di un quadro di proposte strutturato. **Questo settore, tuttavia, già da ora condivide in larga parte dei momenti significativi di collaborazione stretta nei tre Comuni** o sta pensando a dei livelli di integrazione per far fronte a sempre nuove esigenze conseguenti ad un continuo aumento della domanda di prestazioni, alla necessità di acquisire e raggiungere sempre maggiori livelli di professionalità, a volte al calo delle presenze volontarie.

Un ultimo aspetto che non poteva non costituire un fattore importante di riflessione dei Sindaci riguarda, nel Comune Unico, la questione della **rappresentanza territoriale e quello della vicinanza ai cittadini**, intesa oltre che accesso ai servizi e alle funzioni amministrative, anche quale espletamento della vita democratica e "partecipata" nel rapporto con l'istituzione.

È opinione comune di Sindaci che per ciò che concerne i servizi e le funzioni a rilevanza esterna non debba cambiare nulla rispetto alla situazione attuale: è cioè questi debbano essere organizzati in modo tale da essere facilmente accessibili dai cittadini nei diversi territori di competenza.

Più complessa, invece, è la questione che riguarda la rappresentanza territoriale e politica negli organi istituzionali.

Fermo restando che dal Sindaco e dalla Giunta dovrà essere garantita una presenza attiva programmata non solo nella sede propria del municipio ma anche nelle sedi "periferiche", **dovranno essere previsti (nello statuto?) dei meccanismi di confronto e di consultazione decentrata quali sedi di vera e propria partecipazione dei cittadini e delle organizzazioni economiche e sociali alle scelte amministrative e di governo del territorio.**

Per quanto riguarda gli organi istituzionali è evidente che nel Consiglio Comunale il pluralismo territoriale e politico potrà essere garantito solamente da scelte consapevoli e "governate", per quanto possibile, dalle forze politiche oltre che dalle singole capacità personali dei candidati di raccogliere consensi.

Un maggiore equilibrio, della rappresentanza territoriale, almeno per ciò che riguarda le forze di maggioranza potrà essere proposto nella **composizione della Giunta Comunale**, essendo questa di scelta del Sindaco e non elettiva.

Per quanto riguarda la scelta dei candidati a Sindaco, a detta degli attuali Sindaci, questa potrebbe costituire nel nuovo Comune, almeno la prima volta, il problema principale.

Se il processo di fusione, come dovrebbe e si auspica, fosse una occasione per giungere anche ad un rafforzamento ed una maggiore coesione tra le forze politiche non ci sarebbero ostacoli. Anzi, **la scelta del candidato Sindaco e quella della lista per il Consiglio Comunale potrebbero costituire una vera e propria occasione di rafforzamento del dibattito e del confronto interno ai partiti, magari giungendo, in tempo utile, ad effettuare delle vere e proprie “elezioni primarie”**, tese ad individuare i candidati migliori, proprio perché portatori da un lato di istanze territoriali, ma soprattutto di consenso più largo nei confronti dei cittadini.

LA DIMENSIONE DEMOGRAFICA DEI COMUNI DI MIGLIARO, MIGLIARINO E MASSA FISCAGLIA

Premessa

L'analisi demografica consente di prendere coscienza in merito ad una delle dimensioni essenziali del territorio, elemento cardine nella realizzazione di uno studio di fattibilità, al fine di ipotizzare un'adeguata strutturazione dell'ente, della sua organizzazione e dei suoi servizi.

I dati raccolti vengono dunque analizzati con lo scopo di dimensionare lo stato e il movimento della popolazione, studiare l'evoluzione della stessa nel tempo, nonché monitorare la situazione occupazionale e di vivacità delle imprese sul territorio.

Ai dati relativi ai tre Comuni oggetto dello studio, verranno di volta in volta affiancati, quale parametro di confronto, i dati relativi alla Provincia di Ferrara e al Comune di Portomaggiore, geograficamente e dimensionalmente vicino all'ipotesi di Comune unico.

La popolazione residente

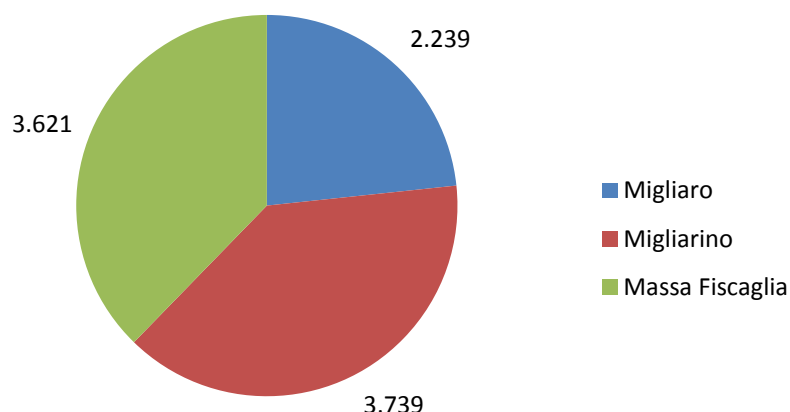
Il **totale della popolazione** al 31.12.2010 per i tre Comuni ammonta a 9.599 abitanti, con una distribuzione della popolazione piuttosto omogenea tra i Comuni di Migliarino e Massa Fiscaglia (con uno scarto di 1,3 punti percentuali), mentre il Comune di Migliaro ha una popolazione più contenuta (il 23,3% del totale dei residenti che insistono sul territorio dei tre Comuni), facendone, per residenti, il Comune più piccolo della Provincia di Ferrara.

Tabella 1 – Situazione demografica al 31.12.2010

Comuni	Situazione demografica	Percentuale sul totale
Migliaro	2.239	23,3%
Migliarino	3.739	39,0%
Massa Fiscaglia	3.621	37,7%
Totale	9.599	100,0%

	Situazione demografica
Portomaggiore	12.445
Provincia Ferrara	359.994

Popolazione totale



Il dato più rilevante per quanto riguarda la **dimensione territoriale** è relativo al Comune di Massa Fiscaglia, la cui superficie è decisamente la più estesa, andando ad equiparare in kmq la somma delle superfici di Migliaro e Migliarino.

Per quanto concerne la **densità demografica**, si rileva il dato più elevato nel Comune di Migliarino (105,7 abitanti per kmq), seguito con 6,3 punti di scarto dal dato di Migliaro (99,4 abitanti per kmq). Con una popolazione simile a quella di Migliarino, ma un'estensione territoriale ben più vasta, la densità abitativa di Massa Fiscaglia presenta il dato di gran lunga più contenuto (62,6 abitanti per kmq) andando ad abbassare la densità media complessiva totale (che si assesta sul valore di 83 abitanti per kmq). I dati sono comunque di molto inferiori alla media provinciale.

Tabella 2 – Densità demografica

Comune	Superficie territoriale (kmq)	Densità (ab. per kmq)
Migliaro	22,5	99,4
Migliarino	35,4	105,7
Massa Fiscaglia	57,8	62,6
Totale	115,7	83

	Superficie territoriale (kmq)	Densità (ab. per kmq)
Portomaggiore	126,40	98,5
Provincia Ferrara	2.631,1	136,8

Caratteristiche della popolazione

La **distribuzione della popolazione per fasce d'età** mostra come per tutti e tre i Comuni la fascia di età più popolata sia quella 40-64, seguita, sempre per tutte e tre le realtà, dalla fascia di over 65. La fasce della popolazione più giovane (da 0 a 14 anni) costituiscono circa il 10% della popolazione

di Migliaro e Migliarino (9,9% e 10% rispettivamente), mentre presentano un dato inferiore nel Comune di Massa Fiscaglia (8,8%).

Complessivamente, l'aggregato dei tre Comuni si discosta lievemente dalla media provinciale, soprattutto per quanto concerne le fasce estreme della popolazione. La popolazione 0-14 rappresenta il 9,5% della popolazione complessiva dei tre Comuni, al di sotto quindi del dato provinciale (10,9%).

Al contrario, gli over 65 costituiscono il 27% del totale della popolazione complessiva di Migliaro, Migliarino e Massa Fiscaglia, dato più alto rispetto media provinciale (25,3%).

Abitanti totali per fascia di età

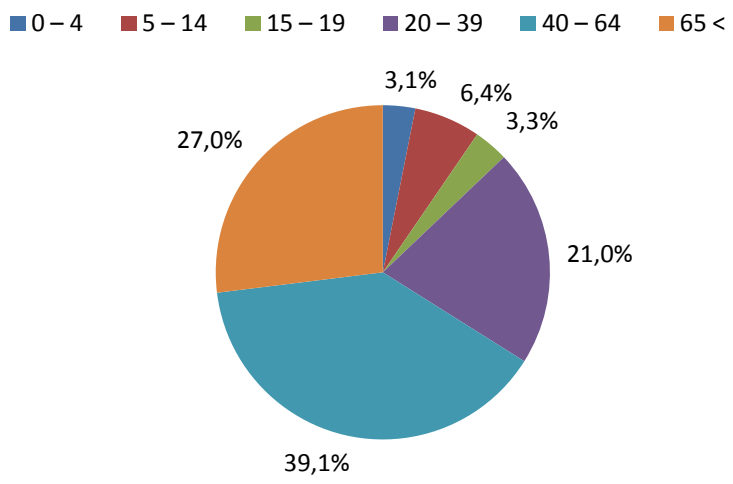


Tabella 3 – Distribuzione della popolazione per fasce di età

Fasce	Migliaro	Migliarino	Massa Fiscaglia	Totali	Percentuali totali
0 – 4	74	145	81	300	3,1%
5 – 14	148	230	239	617	6,4%
15 – 19	69	114	138	321	3,3%
20 – 39	501	855	663	2.019	21,0%
40 – 64	867	1.467	1.421	3.755	39,1%
65 <	580	928	1.079	2.587	27,0%
Totale	2.239	3.739	3.621	9.599	100,0%

Considerando l'**indice di vecchiaia** – ovvero il rapporto tra la popolazione anziana (65 anni e oltre) e quella più giovane (0-14 anni) – si nota come il dato relativo a Massa Fiscaglia (337,2%) confermi una significativa anzianità complessiva della popolazione, rispetto ai dati di Migliaro (261,3%) e Migliarino (247,5%).

Da notare, anche in questo caso, come tutti e tre i dati (così come il dato complessivo relativo ai tre Comuni) si pongano al di sopra della media provinciale (230,9).

Questa incidenza delle fasce di età più anziane rispetto alle più giovani rappresenta un dato fortemente orientativo nella eventuale programmazione dei servizi al territorio ipotizzabili nel Comune unico.

Tabella 4 – Indice di vecchiaia

Comune	Indice di vecchiaia
Migliaro	261,3
Migliarino	247,5
Massa Fiscaglia	337,2
Totale	282,1

	Indice di vecchiaia
Portomaggiore	231,5
Provincia Ferrara	230,9

Anche il dato relativo all'**età media** conferma questa situazione: se per Migliaro e Migliarino essa è rispettivamente di 47,9 e 47,6 anni (valori appena superiori alla media provinciale: 47 anni), per Massa Fiscaglia il valore si assesta sui 49,9 anni.

Tabella 5 – Età media della popolazione

Comune	Età media
Migliaro	47,9
Migliarino	47,6
Massa Fiscaglia	49,9

	Età media
Portomaggiore	47,5
Provincia Ferrara	47

Per quanto concerne il **tasso di natalità** (calcolato su 1.000 abitanti) il dato di Migliarino (7,8) è l'unico che si pone in linea con il valore della Provincia di Ferrara (7,9), e si rivela il più alto dei tre. I valori di Migliaro (4,9) e Massa Fiscaglia (4,7) sono al contrario inferiori al tasso provinciale. Anche in questo caso, il basso tasso di natalità deve essere preso in considerazione nella programmazione futura dei servizi per l'infanzia sul territorio unificato dei tre Comuni.

Tabella 6 – Tasso di natalità (calcolato su 1.000 abitanti)

Comune	Tasso di natalità
Migliaro	4,9
Migliarino	7,8
Massa Fiscaglia	4,7

	Tasso di natalità
Portomaggiore	9,4
Provincia Ferrara	7,9

Per quanto concerne il **rapporto tra popolazione maschile e femminile**, evidenziamo una maggiore presenza di maschi in tutti e tre i Comuni rispetto al dato provinciale (47,8%), con il dato più elevato registrato a Migliarino (49,2% di maschi sul totale della popolazione).

Tabella 7 – Rapporto tra popolazione maschile e femminile

Comune	% maschi
Migliaro	48,7%
Migliarino	49,2%
Massa Fiscaglia	48%

	% maschi
Portomaggiore	48%
Provincia Ferrara	47,8%

Il Comune di Migliaro è quello con il minor **numero di famiglie** residenti (956 famiglie), mentre per Migliarino e Massa Fiscaglia il numero di famiglie si equivale.

Il numero di **componenti per famiglia** è generalmente omogeneo, e il dato complessivo è di pochissimo al di sopra del dato provinciale (2,2).

Tabella 8 – Numero di famiglie

Comune	Famiglie	Componenti per famiglia
Migliaro	956	2,3
Migliarino	1.639	2,3
Massa Fiscaglia	1.652	2,2
Totale	4.247	2,3

	Famiglie	Componenti per famiglia
Portomaggiore	5.368	2,3
Provincia Ferrara	163.022	2,2

Il trend di crescita

Il **trend di crescita** della popolazione residente è molto diverso da Comune a Comune, e con andamento non sempre costante durante l'ultimo decennio. L'unico dato in crescita è quello relativo a Migliarino (2%), ma anche in questo caso si sono registrati dati negativi nel 2003, 2004 e 2007. Massa Fiscaglia registra il ribasso più significativo (-5%), registrando un trend negativo costante, acuitosi negli ultimi anni (2008-2010). Anche l'incremento percentuale complessivo registrato a Migliaro è negativo (-2,9%), tuttavia fino al 2004 la curva della popolazione è rimasta positiva.

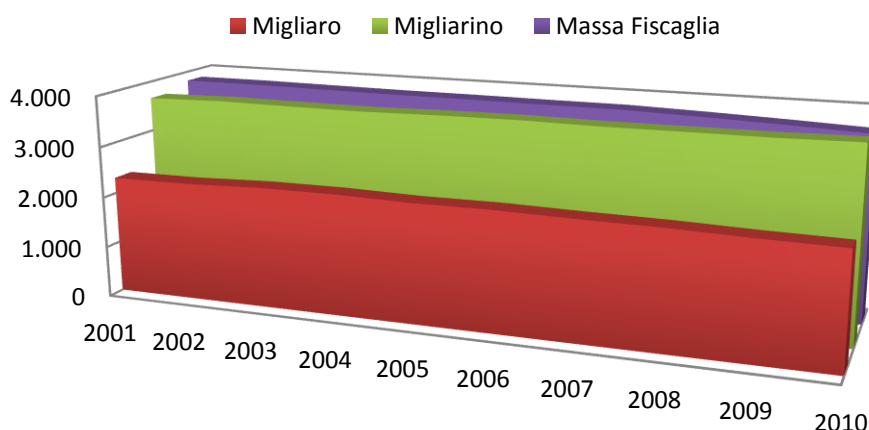
L'incremento percentuale complessivo, calcolato sul totale della popolazione di tutti e tre i Comuni, mantiene un valore negativo (-1,9%). Nello stesso arco di tempo, la popolazione complessiva della Provincia di Ferrara è aumentata del 4,6%.

Tabella 9 – Trend di crescita decennale

Comuni	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Incremento 2001/2010	Incremento percentuale
Migliaro	2.306	2.314	2.363	2.367	2.335	2.342	2.314	2.299	2.259	2.239	-67	-2,9%
Migliarino	3.665	3.698	3.686	3.681	3.708	3.720	3.703	3.709	3.713	3.739	74	2%
Massa Fiscaglia	3.812	3.814	3.800	3.787	3.785	3.775	3.772	3.732	3.682	3.621	-191	-5%
Totale	9.783	9.826	9.849	9.835	9.828	9.837	9.789	9.740	9.654	9.599	-184	-1,9%

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Incremento 2001/2010	Incremento percentuale
Portomaggiore	11.920	11.954	12.058	12.158	12.159	12.233	12.272	12.310	12.397	12.445	525	4,4%
Provincia Ferrara	344.202	344.025	347.360	349.774	351.452	353.303	355.809	357.980	358.972	359.994	15.792	4,6%

Trend decennale della popolazione



Per quanto concerne il **tasso di attrattività dei territori**, si nota come, in relazione al 2010, il valore di Migliarino (14) sia al di sopra del tasso migratorio provinciale, pari a 8,1; mentre risultano più contenuti i dati di Migliaro (4) e Massa Fiscaglia.(-6,8).

Tabella 10 – Saldo e tasso migratorio (su 1.000 abitanti)

Comuni	Saldo migratorio netto	Tasso migratorio
Migliaro	9	4
Migliarino	52	14
Massa Fiscaglia	-25	-6,8

	Saldo migratorio netto	Tasso migratorio
Portomaggiore	108	8,7
Provincia Ferrara	2.906	8,1

Tuttavia, valutando lo storico dell'ultimo decennio, si possono riscontrare picchi discontinui particolarmente elevati per tutti e tre i Comuni, con un tasso migratorio netto massimo registrato a Migliaro nel 2003 (26,1). Generalmente, si può riscontrare un tasso generalmente positivo e elevato per tutta la prima metà del decennio.

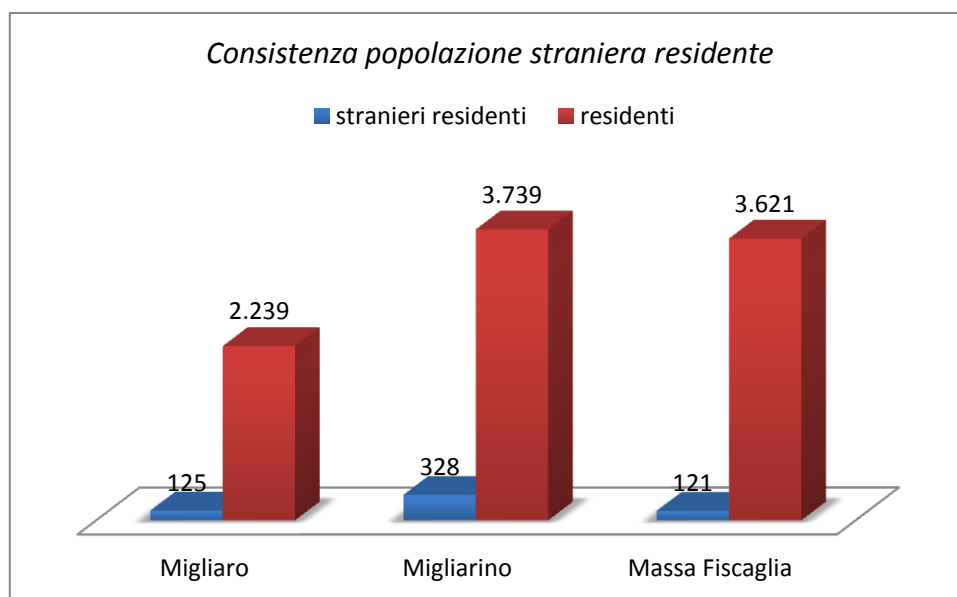
Infine, per quanto concerne la consistenza della **popolazione straniera residente**, si osserva un dato più rilevante per quanto concerne Migliarino, cui corrisponde peraltro un maggior valore di incidenza degli stranieri sul totale della popolazione residente, mentre la consistenza della popolazione straniera negli altri due Comuni è abbastanza omogenea, con tuttavia una diversa incidenza sul totale della popolazione.

Il dato complessivo di incidenza della popolazione straniera residente è inferiore al valore medio della Provincia di Ferrara.

Tabella 11 – La popolazione straniera residente

Comuni	Consistenza popolazione straniera residente	Incidenza sul totale della popolazione residente
Migliaro	125	5,6%
Migliarino	328	8,8%
Massa Fiscaglia	121	3,3%
Totale	574	5,9%

	Consistenza popolazione straniera residente	Incidenza sul totale della popolazione residente
Portomaggiore	1.541	12,4%
Provincia Ferrara	27.294	7,6%



La situazione delle imprese

Gli ultimi dati disponibili (la cui rilevazione è specificata in tabella per ciascuna voce) relativi alle imprese presenti sul territorio fotografano una situazione piuttosto disomogenea tra i Comuni in analisi.

Tabella 12 – La situazione generale delle imprese

Comuni	Imprese attive ¹	Addetti dichiarati ²	Unità locali ³	Densità imprenditoriale (ab./impresa)	Imprenditorialità (imprese/1000 ab.)
Migliaro	184	406	220	12,2	82,2
Migliarino	380	886	447	9,8	101,6
Massa Fiscaglia	300	500	341	12,1	82,9
Totale	864	1.792	1.008	11,1	90,0

	Imprese attive	Addetti dichiarati	Unità locali	Densità imprenditoriale (ab./impresa)	Imprenditorialità (imprese/1000 ab.)
Portomaggiore	1.106	2.270	1.277	11,2	88,9
Provincia Ferrara	34.242	104.987	40.966	10,5	95,1

La **densità imprenditoriale** (il rapporto tra popolazione e imprese attive) non diverge significativamente tra i Comuni di Migliaro e Massa Fiscaglia (rispettivamente 12,2 e 12,1), e si pone al di sopra della media provinciale (10,5). Solamente il Comune di Migliarino ha un dato (9,8) inferiore a quello della Provincia di Ferrara; in termini percentuali si discosta di 0,7 punti da quest'ultimo valore, e presenta inoltre, in termini assoluti, il numero più alto di imprese attive sul territorio.

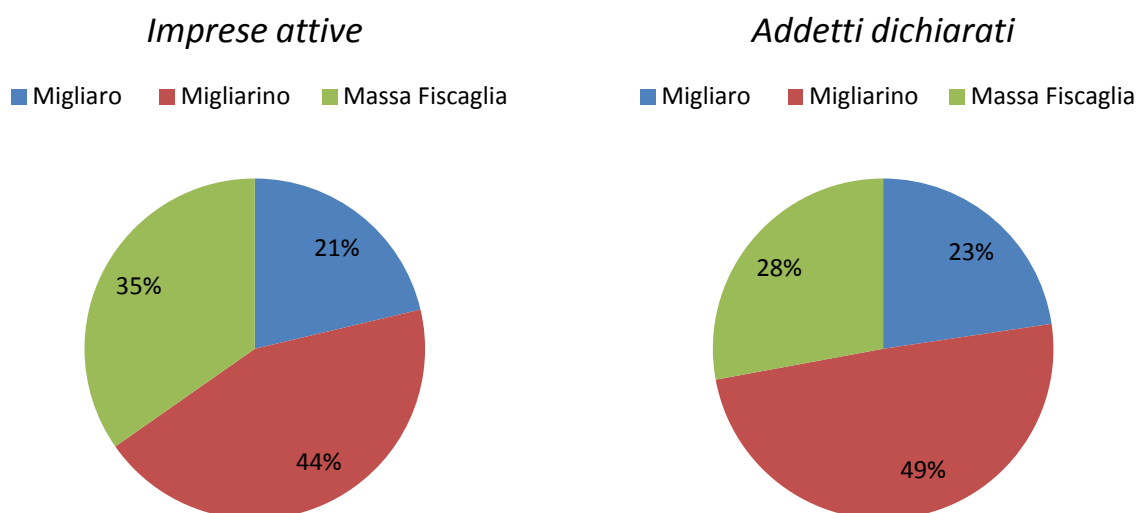
¹ Dati riferiti al 31/12/2011. Fonte: Camera di Commercio di Ferrara

² Dati riferiti al 31/12/2010. Fonte: Smail – Unioncamere Emilia-Romagna

³ Dati riferiti al 31/12/2011. Fonte: Camera di Commercio di Ferrara

Anche in relazione al **tasso di imprenditorialità** (valore che rappresenta il numero di imprese ogni 1000 abitanti) il Comune di Migliarino presenta un dato superiore rispetto agli altri due Comuni e alla Provincia. Tuttavia, il tasso di imprenditorialità calcolato sulla totalità delle imprese presenti nei tre Comuni oggetto di studio si pone al di sotto del dato provinciale di 5,1 punti.

Per quanto concerne il **numero di addetti** impegnati nelle imprese, appare di nuovo nettamente superiore il dato di Migliarino, sia in valori assoluti sia in rapporto al numero di imprese attive sul territorio.



Migliarino non presenta alcuna **variazione percentuale delle imprese attive rispetto all'anno precedente**, mentre per gli altri due Comuni la **variazione percentuale** è negativa. Per Migliaro il dato è significativamente più rilevante (-3,2%), e si pone al di sopra della media provinciale. Massa Fiscaglia ha registrato una variazione minima, inferiore rispetto al valore della Provincia.

Tabella 13 – Variazione percentuale delle imprese attive

Comuni	Variazione % imprese attive rispetto all'anno precedente
Migliaro	-3,2%
Migliarino	0%
Massa Fiscaglia	-0,3%

	Variazione % imprese attive rispetto all'anno precedente
Portomaggiore	-2,1%
Provincia Ferrara	-1%

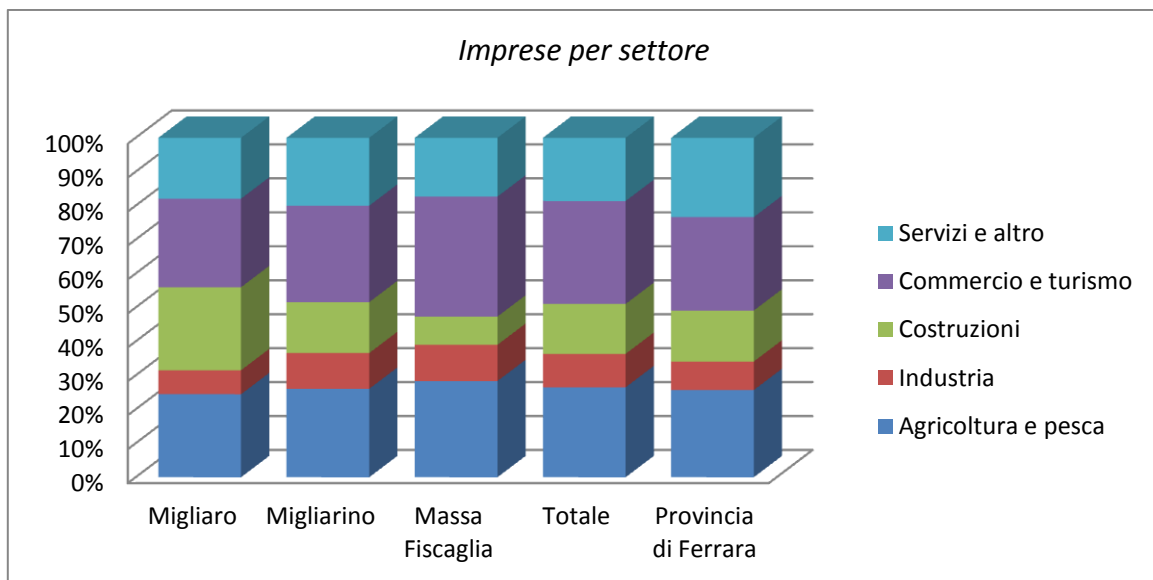
Per quanto concerne un'analisi della tipologia di **unità locali attive per settore**, notiamo la rilevanza del settore costruzioni sul complesso delle imprese attive per il Comune di Migliaro,

affiancato da uno scarso sviluppo del settore industriale. I valori di Migliarino si pongono in linea con quelli provinciali, mentre i dati di Massa Fiscaglia mostrano una maggiore espansione del settore commerciale e di quello agricolo.

Tabella 14 – Unità locali attive per settore

Comuni	Agricoltura e pesca	Industria	Costruzioni	Commercio e turismo	Servizi e altro
Migliaro	45	13	45	48	33
Migliarino	99	40	57	108	76
Massa Fiscaglia	85	32	25	106	52
Totale	229	85	127	262	161

	Agricoltura e pesca	Industria	Costruzioni	Commercio e turismo	Servizi e altro
Portomaggiore	289	107	193	306	211
Provincia Ferrara	8.796	2.876	5.144	9.426	8.000



La situazione complessiva dei tre Comuni si discosta da quella media provinciale prevalentemente per una maggiore incisione del settore agricolo e un minore sviluppo di quello terziario.

La popolazione

L'analisi demografica mette in luce alcune disomogeneità tra i Comuni; inoltre, l'aggregazione dei dati complessivi dà vita a valori non sempre in media con i dati provinciali. Richiamiamo comunque le seguenti peculiarità:

- a.** Migliaro ha la popolazione più contenuta dell'intera Provincia, e la superficie territoriale minore tra i tre Comuni oggetto di studio.
- b.** Migliarino ha il tasso di natalità più alto e il valore più significativo di popolazione straniera residente. Presenta inoltre l'unico trend di crescita negli ultimi dieci anni positivo.
- c.** Massa Fiscaglia registra l'indice di vecchiaia più alto, più contenuti valori in termini di attrattività del territorio e minore consistenza di popolazione straniera residente. Presenta inoltre un trend di crescita decennale negativo.

Le imprese

Anche in questo caso si registrano dati significativamente disomogenei:

- a.** Migliaro presenta i dati più bassi in relazione al numero di imprese attive e di addetti impegnati. Inoltre, ha registrato un dato negativo in termini di variazione percentuale delle imprese attive rispetto all'anno precedente.
- b.** Migliarino registra il numero di gran lunga maggiore in termini di imprese attive e addetti impegnati, nonché il miglior risultato per quanto riguarda la variazione percentuale delle imprese attive rispetto all'anno precedente.
- c.** I dati di Massa Fiscaglia, in termini percentuali, si avvicinano a quelli di Migliarino in termini di imprenditorialità e densità imprenditoriale. La distribuzione delle unità locali per settore si discosta abbastanza da quella degli altri due Comuni, con maggiore sviluppo dei settori commerciale e agricolo.

COMUNE UNICO, CAMBI DI INDIRIZZO E VARIAZIONI TOPONOMASTICHE

La creazione di un nuovo Comune a sostituzione dei tre attuali Enti locali comporta – tra le principali conseguenze – l’unificazione dei servizi di anagrafe, stato civile, leva ed elettorale e il complessivo cambio di indirizzo per tutti i residenti e gli operatori economici attivi sul territorio dell’Ente unico.

Di seguito si propone una elencazione “di massima” delle attività e degli adempimenti che si rendono necessari in caso di Unione.

L’unificazione dei servizi di anagrafe, stato civile, leva ed elettorale

I servizi di anagrafe e stato civile, di competenza statale (così come stabilito dall’art. 117 della Costituzione, che prevede nel settore una potestà legislativa esclusiva dello Stato, e dal D.L. 300/1999, che ha attribuito la funzione di vigilanza e di indirizzo in capo al Ministero dell’Interno), sono gestiti dal nuovo Comune (sia il Dpr. 396/1989, contenente in nuovo ordinamento dello stato civile, sia la Legge 1228/1954 e il relativo regolamento di esecuzione Dpr. 223/1989 in materia di anagrafe stabiliscono che in ogni Comune vi è un ufficio di stato civile e di anagrafe), e il titolare delle relative funzioni è il Sindaco del nuovo Comune, quale ufficiale di governo (art. 14 D.L. 267/2000).

L’istituzione di un ufficio unico comporta l’integrazione delle banche dati degli attuali Comuni per gli atti e i documenti anagrafici e per lo schedario della popolazione, nonché per gli atti di stato civile, le liste di leva e ancora per i dati relativi alle liste elettorali, all’albo degli scrutatori e all’albo dei giudici popolari.

Cambi di indirizzo per variazione toponomastica

Le conseguenze che maggiormente impattano sulla popolazione residente e sugli operatori economici riguardano il cambio degli indirizzi per la variazione toponomastica che segue alla nascita di un nuovo Comune.

In particolare, si possono prevedere due distinti momenti di variazione toponomastica:

1. alla data di istituzione del Comune unico avviene la modifica di tutti gli indirizzi per variazione del Comune di residenza
2. in fase di revisione toponomastica di strade e piazze vengono eliminate le duplicazioni che si andranno inevitabilmente a creare fondendo i tre Comuni.

Se per quanto concerne il primo punto è chiara la data di variazione della toponomastica, la revisione successiva indicata al secondo punto rimane a discrezione del nuovo Ente.

In entrambi i casi, per ridurre il temporaneo disagio ai cittadini residenti e agli operatori economici, devono essere attivate procedure d’ufficio che consentano di aggiornare le registrazioni amministrative più importanti e quelle relative alle utenze principali.

Restano a carico dei cittadini e degli operatori economici la comunicazione e l’utilizzo del nuovo indirizzo nell’ambito della vita privata per i primi, e in relazione all’attività aziendale per i secondi.

Inoltre, può essere richiesto in ogni momento al Comune il rilascio di specifiche attestazioni relative alla variazione di indirizzo.

Il Comune deve inviare una **comunicazione di variata toponomastica** a tutti i residenti e gli operatori economici, indicante il cambiamento di indirizzo e le principali informazioni presentate di seguito.

Anagrafe e servizi correlati

Il Comune registra direttamente la variazione toponomastica nell'archivio anagrafico.

Per carta d'identità, licenza di pesca, porto d'armi e tesserino di caccia il cambio di denominazione di indirizzo non comporta aggiornamento o sostituzione dei documenti già rilasciati.

Il nuovo indirizzo sarà indicato sul documento rilasciato in occasione di sostituzione di quello scaduto.

Patente di guida e carta di circolazione

Il Comune invia a ciascun residente con più di sedici anni di età una apposita dichiarazione, da conservare insieme alla patente di guida e alla carta di circolazione, senza necessità di altri adempimenti (come previsto dalla circolare del Ministero dei trasporti del 16 aprile 1994 n. 6919 – 6917/4600, poiché non vi è un trasferimento di residenza).

Le aziende proprietarie di autoveicoli allegano, analogamente, copia della comunicazione di variazione inviata dal Comune a ciascuna carta di circolazione, conservando a parte l'originale.

Per tutti i casi precedentemente elencati, in occasione del primo rinnovo o rifacimento della patente di guida o della carta di circolazione deve venire dichiarato obbligatoriamente il nuovo indirizzo.

Passaporto

I passaporti non recano indicato l'indirizzo di residenza, pertanto non devono essere attivate procedure per la modifica degli stessi.

Servizio sanitario

Il Comune trasmette direttamente all'Azienda sanitaria di riferimento i dati aggiornati relativi ai cittadini residenti.

Servizio postale

Il Comune informa della variazione toponomastica il Centro operativo postale di Poste Italiane Spa, il quale provvederà ad instradare al nuovo indirizzo la corrispondenza ed i pacchi inviati.

Utenze per gas, energia elettrica, acquedotto e rifiuti

Il Comune trasmette la modifica della toponomastica (attraverso una tabella di raffronto o una comunicazione analoga) ai diversi gestori dei servizi richiamati nel titolo, i quali provvederanno a variare il proprio indirizzario delle utenze.

Utenze telefoniche

La variazione dell'indirizzo deve essere comunicata da ogni abbonato al proprio gestore del servizio telefonico.

Camera di commercio e Albo delle imprese artigiane

Il Comune invia alla Camera di commercio una comunicazione di variazione di indirizzo riguardante ciascuna impresa insediata nel territorio comunale. L'Ente camerale annota le variazioni per l'attività di sua competenza, tra cui l'Albo delle imprese artigiane, senza alcuna spesa a carico dell'azienda, anche nel caso in cui il cambiamento toponomastico riguardi la sede principale.

Archivio provinciale delle imprese agricole

Il Comune invia all'Ente provinciale competente una comunicazione di variazione relativa ad ogni coltivatore diretto o azienda agricola presenti sul territorio comunale. L'Ente provvederà a annotare le variazioni per le attività di sua competenza.

Albi professionali

I liberi professionisti devono provvedere direttamente a comunicare ogni variazione al rispettivo Albo di riferimento.

Agenzia delle entrate

La richiesta di variazione dei dati deve essere comunicata all'Agenzie delle entrate da ciascuna azienda, presentando un apposito modulo sottoscritto dal titolare o dal legale rappresentante. La procedura è gratuita.

Sintesi variazioni toponomastiche

Riepilogo delle variazioni in merito alle registrazioni amministrative e alle utenze principali

VARIAZIONI	PER I CITTADINI RESIDENTI	PER GLI OPERATORI ECONOMICI
<i>Servizi anagrafici</i> 	I documenti vengono aggiornati col nuovo indirizzo al momento del rinnovo	
<i>Patente di guida e carta di circolazione</i> 	Il Comune invia a tutti i cittadini con più di sedici anni comunicazione da conservare con patente e carta di circolazione	Il Comune invia alle aziende proprietarie di autoveicoli comunicazione da conservare con patente e carta di circolazione
<i>Passaporto</i> 	Non ci sono variazioni	
<i>Servizio sanitario</i> 	Il Comune comunica la variazione all'Azienda sanitaria	
<i>Servizio postale</i> 	Il Comune comunica la variazione al COP di Poste italiane	Il Comune comunica la variazione al COP di Poste italiane
<i>Utenze per gas, energia, acquedotto e rifiuti</i> 	Il Comune comunica le variazioni ai gestori dei servizi	Il Comune comunica le variazioni ai gestori dei servizi
<i>Utenze telefoniche</i> 	La comunicazione di variazione è a carico dell'utente nei confronti del proprio gestore telefonico	La comunicazione di variazione è a carico dell'utente nei confronti del proprio gestore telefonico
<i>Camera di commercio e Albo imprese artigiane</i> 		Il Comune comunica all'Ente la variazione toponomastica.
<i>Archivio provinciale imprese agricole</i> 		Il Comune comunica all'Ente la variazione toponomastica.
<i>Albi professionali</i> 		La comunicazione di variazione è a carico del libero professionista nei confronti del proprio Albo di riferimento
<i>Agenzia delle entrate</i> 		La richiesta di variazione deve essere presentata da ciascuna azienda.

ESPERIENZE ASSOCIATIVE DEI COMUNI DI MIGLIARO, MIGLIARINO E MASSA FISCAGLIA

I Comuni di Migliaro, Migliarino e Massa Fiscaglia hanno consolidato da tempo un rapporto di collaborazione e di adesione a forme associate per la gestione di servizi, per la programmazione e la progettazione di importanti funzioni riguardanti il territorio.

33

Associazione dei Comuni del Basso Ferrarese

L'atto costitutivo e il regolamento dell'Associazione è stato sottoscritto dai Sindaci dei Comuni associati in data 20.08.2003.

La Giunta Regionale in data 22.12.2003 ha istituito l'Associazione Intercomunale tra i Comuni di Codigoro, Comacchio, Goro, Lagosanto, Massa Fiscaglia, Mesola, Migliarino, Migliaro e Ostellato.

Inizialmente era previsto di svolgere in forma associata i servizi e le funzioni in materia di:

- Servizi sociali assistenziali;
- Sportello unico per le attività produttive;
- Protezione Civile;
- Accoglienza, informazione e promozione turistica;
- Edilizia residenziale pubblica;
- Gestione del personale;
- Difensore civico sovra comunale.

A tutt'oggi sono gestiti in Associazione i servizi:

- Informatizzazione (con esclusione del Comune di Comacchio);
- Piano d'Azione per l'Energia Sostenibile (Patto dei Sindaci- Covenant of Mayors) preordinato alla realizzazione del PAES;
- Polizia Locale (è stato costituito il Corpo Unico dei Comuni del Basso Ferrarese, a esclusione del Comune di Comacchio).
- Parte delle funzioni del settore sociale (gestione in ASP).

È allo studio di trasferire in Associazione entro il 2012 le funzioni riguardanti:

- Catasto;
- Protezione Civile;
- Polizia Amministrativa.

Unione dei Comuni del Basso Ferrarese

A seguito dell'emanazione della Legge 148 del 14 settembre 2011, di conversione del D.L. 13 agosto 2011, n. 138, art. 16, comma 10, è stato modificato l'art. 14, comma 31, del D.L. 31 maggio 2010 n. 78, convertito in Legge 30 luglio 2010 n. 122, da ultimo modificato e integrato con D.L. 6 luglio 2012, n. 95, convertito nella Legge 135 del 7 agosto 2012, prevedendo che i Comuni fino a 5000 abitanti devono obbligatoriamente gestire in forma associata attraverso convenzione o

unione tutte le funzioni fondamentali, di cui all'art.19 del già citato D.L. 95/2012, entro il 1.1.2014, ed entro il 1.1.2013 almeno tre di dette funzioni.

Le funzioni fondamentali, da gestire in forma associata ridisegnate dal D.L. 95/2012, convertito nella Legge 135/2012, sono così individuate dall'art. 19:

- 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 di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale;
- 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, organizzazione e gestione dei servizi scolastici.

Atteso inoltre che la Legge n. 214/2011, di conversione con modificazioni del D.L. n. 201/2011, con il comma 4 dell'art. 23, ha introdotto all'art. 33 del Codice dei contratti il comma 3-bis, prevedendo che i Comuni con popolazione non superiore a 5000 abitanti, ricadenti nel territorio di ciascuna Provincia, affidano obbligatoriamente a un'unica centrale di committenza l'acquisizione di lavori, servizi e forniture nell'ambito delle unioni dei Comuni, laddove esistenti, ovvero costituendo un apposito accordo consortile fra i Comuni medesimi, con decorrenza 31.3.2012; e che il suindicato termine è stato successivamente prorogato al 31.3.2013 dal D.L. 29 dicembre 2011, n. 216, "Proroga di termini previsti da disposizioni legislative", convertito in Legge 24 aprile 2012, n. 14, **i Comuni di Goro, Lagosanto, Massa Fiscaglia, Migliaro, Migliarino, Codigoro e Mesola, facenti parte dell'Associazione, si propongono di gestire in forma associata le funzioni fondamentali mediante la forma giuridica dell'Unione dei Comuni cui intendono pervenire gradualmente partendo dalla gestione in forma associata delle medesime funzioni mediante convenzione ex art. 30 del T.U. 267/2000 da parte dei Comuni aderenti all'Associazione.**

Alla Unione dei Comuni del Basso Ferrarese è incerta l'adesione del Comune di Comacchio, mentre Ostellato propende per l'adesione all'Unione dei Comuni che comprende i Comuni di Argenta e Portomaggiore.

Naturalmente tutto sarà più chiaro nel momento in cui la Regione Emilia-Romagna definirà gli ambiti territoriali ottimali entro cui saranno definite le aggregazioni intercomunali.

CADF S.p.a.

CADF S.p.a., Ciclo integrato Acquedotto Depurazione Fognatura, è stata costituita in data 21.8.2001, in seguito alla trasformazione del Consorzio Acque Delta Ferrarese in Società per Azioni, in ottemperanza alla normativa europea.

Ne fanno attualmente parte i Comuni di Berra, Codigoro, Comacchio, Copparo, Formignana, Goro, Jolanda di Savoia, Lagosanto, **Massa Fiscaglia**, Mesola, **Migliarino**, **Migliaro**, Ostellato, Ro Ferrarese e Tresigallo.

CADF è finalizzata alla gestione associata dell'intero ciclo di raccolta, depurazione, potabilizzazione e distribuzione dell'acqua per usi multipli.

I suoi obiettivi sono:

- superare le condizioni di disuguaglianza nella fruizione dei servizi da parte degli utenti;
- attuare la gestione unitaria e coordinata delle risorse idriche con il massimo riguardo verso i risultati qualitativi ed economici;
- agevolare, mediante gli standard di attuazione del servizio, gli interventi di riequilibrio e di tutela ambientale, in un quadro di pianificazione economica e territoriale integrata.

La gestione in forma associata dei servizi idrici consente di disporre di strutture, mezzi economici e finanziari e di risorse umane qualificate per fornire servizi idrici di qualità e a costi contenuti, al fine di rispondere con efficacia ed efficienza a esigenze primarie dei cittadini.

CADF S.p.a ha sede a Codigoro, in via Alfieri 3.

DELTA 2000

DELTA 2000 è nata nel 1994 come Associazione senza scopo di lucro, quale agenzia di riferimento per enti pubblici, associazioni e operatori privati dell'area del Basso Ferrarese.

Diventata società consortile a r.l. , DELTA 2000 ha come principale obiettivo quello di valorizzare in modo integrato le risorse economiche presenti nel territorio, al fine di innescare un processo di sviluppo locale sulla base dell'autorappresentazione delle comunità.

Ne fanno attualmente parte, nell'area ferrarese, i Comuni di Berra, Codigoro, Comacchio, Goro, Lagosanto, Mesola e Ostellato.

DELTA 2000 opera attraverso strumenti tecnici per la ideazione, l'attuazione, il coordinamento, la gestione e la rendicontazione tecnico-economica di azione e progetti riferiti a programmi economici territoriali, al servizio degli Enti locali, delle Associazioni, degli operatori e della collettività.

La società ha sede a San Giovanni di Ostellato, Strada Luigia 8.

Parco del Delta del Po

I Comuni di Massa Fiscaglia, Migliarino e Migliaro non rientrano nel perimetro del Parco Regionale del Delta del Po dell'Emilia Romagna.

Tuttavia, essendo territorialmente limitrofi al territorio di competenza del Parco, in alcuni casi possono beneficiare dei progetti che l'Ente di Gestione mette in atto, soprattutto nel campo della tutela ambientale e della conservazione della biodiversità, nonché delle politiche di promozione turistica.

Il rapporto tra i Comuni e l'Ente Parco si è consolidato ulteriormente dall'essere entrambi soci della società consortile DELTA 2000.

ASP Delta Ferrarese

L'ASP Delta Ferrarese nasce il 1 maggio 2008, dalla trasformazione dell'IPAB "Casa Protetta per anziani" di Codigoro. Ha per soci i Comuni di Codigoro, Comacchio, Goro, Lagosanto, **Massa Fiscaglia**, Mesola, **Migliaro**, **Migliarino** e Ostellato.

Organo di indirizzo e vigilanza sull'attività dell'Azienda è l'Assemblea dei Soci, composta dal Sindaco di ciascun Ente territoriale socio, o da loro delegati.

Attraverso l'organizzazione e la gestione in forma diretta di servizi rivolti ad adulti svantaggiati, anziani disabili e minori, l'ASP opera nel territorio dei Comuni soci, secondo le esigenze indicate dalla pianificazione locale definita dal Piano di zona e nel rispetto degli indirizzi definiti dall'Assemblea dei Soci.

L'Azienda promuove anche la costituzione di organismi di partecipazione e rappresentanza degli interessi degli utenti dei servizi, con compiti consultivi, di controllo della qualità e di promozione della solidarietà e dell'attività del volontariato locale.

L'ASP Delta Ferrarese ha sede a Codigoro, in via Cavallotti 198.

Delta Web Ferrara

Delta Web S.p.A., Azienda Pubblica della Provincia di Ferrara (così come pubbliche sono le sue aziende socie), nasce nel 2001 per volontà dei Comuni e della Provincia di Ferrara.

Delta Web realizza nel territorio ferrarese una doppia rete di comunicazioni a larga banda: la prima, Lepida, destinata alle pubbliche amministrazioni; la seconda, di proprietà della società, destinata ai cittadini ed alle imprese.

L'obiettivo principale è quello di rendere più veloci le trasmissioni e superare il digital divide ancora presente in molte aree della Provincia di Ferrara.

Delta Web è soggetto gestore, per conto della Regione Emilia-Romagna, della manutenzione fisica, della connettività di base e della diffusione internet sulla rete Lepida nella Provincia di Ferrara.

Delta Web fornisce larga banda anche a cittadini ed imprese; secondo piani tariffari predefiniti, ove le aree sono dotate di copertura wireless, a preventivo nelle altre aree. Ad oggi i contratti sottoscritti sono oltre 1500.

Delta Web ha sede a Codigoro, in via Alfieri 3.

AREA

AREA s.p.a. è la società che si occupa dei servizi di igiene ambientale in diciotto Comuni della Provincia Est di Ferrara.

Nata nel 1994 come Consorzio tra sei comuni, diventa società per azioni nel 2001. Tra i diciassette Comuni soci di AREA ci sono i Comuni di **Migliaro**, **Migliarino** e **Massa Fiscaglia**.

AREA gestisce le attività di raccolta, trasporto, recupero e smaltimento dei rifiuti urbani nei Comuni soci, oltre che nel Comune di Comacchio e nei sette lidi.

La Società, attraverso la cooperazione con i Comuni e il dialogo con gli utenti, persegue l'obiettivo di fornire servizi moderni, efficienti, aderenti alle esigenze dei cittadini rivolgendo grande

attenzione anche all'ambiente, attraverso una gestione ecologicamente corretta e trasparente degli impianti, mirata a prevenire e ridurre le emissioni inquinanti, nel rispetto delle normative ambientali.

AREA ha sede a Copparo, in via A. Volta. 26/A.

Corpo Unico Polizia Municipale

Una breve disamina della convenzione che attiva la gestione associata della Polizia Municipale permette di evidenziare:

37

- la gestione da parte dell'Associazione dei Comuni del Basso Ferrarese del servizio in oggetto è attiva dal luglio 2008, conseguentemente ha maturato a oggi una esperienza operativa di più di 4 anni;
- la sede del servizio è individuata nel Comune di Codigoro;
- coinvolge i Comuni di Codigoro, Goro, Lagosanto, **Massa Fiscaglia**, Mesola, **Migliarino**, **Migliaro**, e Ostellato;
- il corpo, denominato Corpo Intercomunale di Polizia Municipale del Delta, è costituito da 35 agenti (Codigoro: 11, Goro: 3, Lagosanto: 4, Massa Fiscaglia: 3, Mesola: 5, Migliarino: 2, Migliaro: 2, Ostellato: 5);
- i proventi derivanti da sanzioni da violazione del Codice Civile sono ripartiti secondo un criterio percentuale, stabilito annualmente dalla Conferenza dei Sindaci e fondato sulla valutazione di parametri quali l'estensione territoriale, la popolazione residente, il quantitativo del personale conferito nonché lo storico accertato;
- le spese di gestione sono ripartite secondo gli stessi criteri adottati per le entrate;
- la convenzione ha durata quinquennale e potrà essere rinnovata per un ulteriore periodo di pari durata, previa espressa deliberazione di tutti i Consigli Comunali.

La gestione associata del corpo di Polizia Municipale favorisce il raggiungimento di importanti obiettivi:

- l'omogeneizzazione delle procedure e degli atti;
- la possibilità di garantire il presidio del territorio attraverso una presenza più articolata e coordinata, assicurando un controllo più efficace e la possibilità di interventi più tempestivi in caso di necessità;
- l'uniformità di comportamenti e metodi di intervento degli agenti, anche attraverso percorsi formativi e di aggiornamento comuni.

PARTE SECONDA

LA FUSIONE NEGLI ASPETTI ECONOMICO PATRIMONIALI

38

La fusione di uno o più Comuni è uno dei modi, assieme alle Associazioni e alle Unioni, di cercare nell'aggregazione economie di scale ovvero maggiore efficienza nell'erogazione dei servizi. Rispetto alle aggregazioni "minori" (le Associazioni e le Unioni), nelle quali gli organi di governo sono derivati e non frutto diretto di un'elezione popolare, la fusione ha il vantaggio di risolvere alla radice il problema della *governance* secondo lo schema classico ove i ruoli sono ben definiti e collaudati: Consiglio, Giunta, Sindaco.

In un periodo di grande incertezza normativa, nell'ambito del quale è difficoltoso tracciare un quadro che consenta di prevedere gli sviluppi futuri, avere una catena di governo ben chiara è definita rappresenta una certezza preziosa.

L'eventuale fusione dei Comuni di Massa Fiscaglia, Migliaro e Migliarino darebbe origine ad un Ente con una popolazione di circa 10.000 abitanti ed una superficie di quasi 107 Km² con entrate dei primi tre titoli per circa 8 milioni di euro, un attivo di quasi 60 milioni e un patrimonio proprio di oltre 20 milioni di euro. È difficile stabilire a priori se si tratti di un'entità ottimale o se un'aggregazione più ampia possa dare maggiori benefici, certamente molti uffici dovranno essere riorganizzati, allo scopo di svolgere con maggiore efficienza le funzioni ad essi demandate.

Le economie di scale prevedibili sono principalmente quelle derivanti dalla contrazione degli oneri relativi agli organi di governo. L'Ente che nascerà dalla fusione avrà un unico Sindaco, una sola Giunta ed un solo Consiglio Comunale (c'è già un solo Segretario), mentre quelli dei tre Comuni fusi sono destinati ad estinguersi per effetto della fusione (a differenza delle aggregazioni "minori" nelle quali tali organi continuano ad esistere).

I risparmi potenziali sono stimati in oltre € 80.000 annui come illustrato nelle tabelle sottostanti, in cui i valori sono espressi in euro.

Massa Fiscaglia	Personale	Acq. beni	Acq. Servizi	Trasferimenti	Int. Pass.	Imposte	Oneri Str.	Totali
Organi istituzionali,	-	-	78.630,00	-	-	4.000,00	500,00	83.130,00
Segreteria Generale	93.600,00	9.400,00	23.480,00	6.500,00	21.900,00	7.200,00	-	162.080,00
TOTALE MASSA FISCAGLIA	93.600,00	9.400,00	102.110,00	6.500,00	21.900,00	11.200,00	500,00	245.210,00
Migliaro	Personale	Acq. beni	Acq. Servizi	Trasferimenti	Int. Pass.	Imposte	Oneri Str.	Totali
Organi istituzionali	-	3.100,00	32.700,00	1.400,00	-	1.600,00	-	38.800,00
Segreteria Generale	142.800,00	7.000,00	400,00	1.800,00	-	8.200,00	-	160.200,00
TOTALE MIGLIARO	142.800,00	10.100,00	33.100,00	3.200,00	-	9.800,00	-	199.000,00
Migliarino	Personale	Acq. beni	Acq. Servizi	Trasferimenti	Int. Pass.	Imposte	Oneri Str.	Totali
Organi istituzionali	-	1.405,00	61.245,00	2.500,00	-	4.100,00	-	69.250,00
Segreteria Generale	239.325,00	2.400,00	41.059,00	5.300,00	-	14.780,00	-	302.864,00
TOTALE MIGLIARINO	239.325,00	3.805,00	102.304,00	7.800,00	-	18.880,00	-	372.114,00
TOTALE GENERALE	475.725,00	23.305,00	237.514,00	17.500,00	21.900,00	39.880,00	500,00	816.324,00
POTENZIALI RISPARMI	47.572,50	4.661,00	23.751,40	-	-	3.988,00	500,00	80.472,90

Gli abitanti complessivi del nuovo Comune saranno circa 10.000, collocando il nuovo Ente nello scaglione 5.001 a 10.000 abitanti. Facendo riferimento alle medesime voci di spesa di Comuni posizionati nel medesimo scaglione dimensionale, di seguito abbiamo indicato il potenziale

risparmio dei costi della politica stimato in circa € 74.000 (vedasi tabella a seguire – non vi sono risparmi invece per il Segretario Comunale che è già unico per tutti e tre i Comuni).

La strutturazione dei costi relativi alle cariche politiche è quindi rappresentata dalla tabella seguente:

Fusione	Indennità	riunioni o mesi	Totale lordo	Migliaro	Migliarino	Massa Fiscaglia	Totali
Gettoni n. 10 cons.	17,08	12	5.330,40	2.049,60	2.049,60	1.944,00	6.043,20
Pres. Consiglio	204,98	12	2.459,76		2.459,76	2.459,76	4.919,52
n. 4 assessori	551,53	12	26.473,44	19.678,08	26.473,44	12.914,16	59.065,68
Vice-sindaco	409,96	12	4.919,52	3.279,72	4.919,52	2.460,12	10.659,36
Sindaco	2.049,82	12	24.597,84	8.235,24	24.597,84	24.597,84	57.430,92
		Totale	63.780,96	33.242,64	60.500,16	44.375,88	138.118,68

Costo attuale indicativo	138.118,68
--------------------------	------------

Risparmio potenziale	74.337,72
-----------------------------	------------------

Ai potenziali risparmi complessivi, pari a circa € 154.000 (quale somma fra i risparmi sull'area istituzionale e segreteria generale e quelli relativi ai costi della politica), si possono aggiungere quelli derivanti dal riassetto dei servizi erogati dagli enti eventualmente coinvolti nel processo di fusione.

Non deve inoltre sfuggire il peso degli interessi passivi (relativi ai mutui ed alle anticipazioni di cassa) che comprime in maniera significativa la capacità di spesa degli enti.

Nella tabelle che seguono si riepilogano i dati più interessanti (desunti dal preventivo 2012):

Descrizione	Massa Fiscaglia	Migliaro	Migliarino	Totale
Interessi passivi	443.200	197.200	223.100	863.500
Titolo I spesa corrente	3.380.060	1.714.053	2.612.174	7.706.287
Incidenza interessi su spesa corrente	13,11%	11,50%	8,54%	11,21%

Qualora si decidesse di accorpare le funzioni di governo in un'unica sede opportunamente riorganizzata, si potrebbero liberare altri immobili che opportunamente dismessi permetterebbero di incamerare risorse finanziarie utilizzabili per ridurre l'indebitamento beneficiando del conseguente abbassamento degli oneri finanziari.

In alternativa i suddetti edifici potranno essere adattati ad esigenze diverse a seconda delle opportunità e delle decisioni politiche che si andranno ad assumere.

In ogni caso, è opportuno che i maggiori centri abitati all'interno del nuovo Ente siano presidiati con uffici di minori dimensioni allo scopo di permettere alla cittadinanza di fruire dei servizi fondamentali: anagrafe, URP, servizi sociali e scolastici, polizia municipale, ecc.

I vantaggi indiretti sono certamente quelli più interessanti.

La fusione consentirà una riorganizzazione funzionale della pianta organica e nel tempo anche una sua progressiva riduzione. Il sempre più precario equilibrio fra l'esigenza di mantenere o, addirittura, migliorare i livelli qualitativi dei servizi e la contrapposta necessità di ridurre le spese

può trovare una parziale soluzione tramite la collaborazione del personale le cui forze sono oggi frammentate fra i tre Comuni.

Situazioni di questo tipo, certamente foriere di inefficienze (funzionario non sempre presente in ufficio, pratiche che vengono evase più lentamente, ecc.), possono verosimilmente ridursi grazie agli stimoli organizzativi di funzionari apicali.

Occorrerà, perciò, ripensare a tutte le funzioni (si vedano a questo proposito le considerazioni svolte nei capitoli dedicati al personale dipendente e dei servizi alla persona) al fine di immaginare e realizzare ulteriori percorsi che conducano ad una gestione più efficace ed efficiente, soprattutto in un periodo storico in cui le risorse sono continuamente in diminuzione e l'efficienza diviene un obiettivo primario per salvaguardare il livello qualitativo od il mantenimento stesso dei servizi.

La creazione di un unico ufficio acquisti, per esempio, potrà permettere ulteriori risparmi di spesa, ma anche lo scambio d'informazioni e la comparazione della qualità dei servizi erogati dai singoli Comuni potrà servire da piattaforma per assegnare ai singoli responsabili dei servizi l'obiettivo di migliorare gli standard di efficienza al fine di raggiungere quelli migliori fra le tre entità.

Eventuali risparmi potranno quindi essere utili non solo per nuovi investimenti, ma anche per l'eventuale istituzione di un ufficio legale od un ufficio fiscale di cui spesso si avverte l'esigenza allo scopo di dare corretta applicazione a normative non sempre chiare.

Naturalmente si potranno verificare anche imprevisti quali per esempio lo stato di manutenzione dei beni il cui livello può essere estremamente diversificato, ma occorre anche tener presente i potenziali costi per riorganizzare gli uffici. Si tratta di oneri latenti che ovviamente dovranno essere sostenuti e che potranno essere stimati non certo nell'ambito di uno studio di fattibilità, ma nell'eventuale fase esecutiva dopo che saranno assunte le necessarie decisioni politiche.

Venendo all'analisi comparativa effettuata nel corso dello studio, occorre tener presente che si tratta di dati contabili ricavati dai bilanci consuntivi, preventivi, dal conto del patrimonio (il conto economico non può essere comparato perché manca quello del Comune di Migliaro che non è tenuto a redigerlo) che non necessariamente sono omogenei avuto riguardo alle peculiarità di ogni Ente.

I dati contabili sono stati elaborati per il periodo 2008-2013 utilizzando i rendiconti finanziari di competenza, nonché i bilanci di previsione, mentre per quanto riguarda il conto del patrimonio ed il conto economico si è potuto prendere in considerazione solo il triennio 2008-2010, sulla base dei rendiconti ricevuti.

Com'è noto, il rendiconto finanziario riassume la movimentazione delle entrate accertate e spese impegnate nell'anno di competenza, le riscossioni ed i pagamenti effettuati e quelli ancora da effettuare che vengono evidenziati come residui attivi o passivi. Quelli attivi si riferiscono alle entrate accertate ancora da riscuotere (ossia ai crediti), mentre quelli passivi alle spese impegnate (ossia i debiti) che saranno pagate successivamente alla chiusura dell'anno di riferimento. Infine il rendiconto espone le variazioni rispetto alle previsioni di entrate ed uscite formulate nel corso dell'esercizio e certifica l'avanzo od il disavanzo col quale l'Ente ha chiuso il rendiconto.

Il conto del patrimonio invece si propone invece di dare adeguata informativa circa l'assetto patrimoniale dell'Ente esponendo le attività, le passività ed il patrimonio proprio. Le attività sono

costituite principalmente da: immobilizzazioni materiali (fabbricati, terreni, attrezzature, macchine elettroniche, arredi, automezzi, ecc.), immateriali (costi pluriennali capitalizzati), e finanziarie (partecipazioni in società); crediti; disponibilità liquide; ratei e risconti attivi. Le passività invece si suddividono nei: debiti per mutui, fornitori, imposte, personale dipendente, contributi ecc.; conferimenti per trasferimenti in c/capitale e concessioni di edificare; ratei e risconti passivi.

Il patrimonio netto chiude il bilancio ed esprime il valore contabile del patrimonio proprio dell'Ente.

Il conto economico invece riclassifica entrate e spese accorrandole in un unico documento che a scalare dai proventi (le entrate), deduce i costi (le spese) per giungere al risultato economico dell'esercizio, tenendo conto non solo delle movimentazioni finanziarie già incluse nel rendiconto, ma anche di quei componenti economici che non hanno una manifestazione finanziaria, come per esempio gli ammortamenti dei beni strumentali (ossia gli accantonamenti che serviranno ai futuri investimenti), le svalutazioni o rivalutazioni di componenti dell'attivo (per esempio svalutazione di crediti conservati nell'attivo, ma di dubbia esigibilità).

Nell'ambito dell'analisi patrimoniale (quella economica come si è detto non è possibile per mancanza dei dati riferito al comune di Migliaro) è stata predisposta una somma lineare dei tre bilanci (senza quindi tener conto di eventuali maggiori o minori oneri) per determinare le entità che saranno aggregate in un unico Ente. Da detti dati sono stati calcolati una serie di indicatori in percentuale od in valore assoluto che hanno permesso un ulteriore confronto che è stato visivamente predisposto in forma grafica, con l'avvertenza che dati non sempre omogenei, sommati assieme possono produrre risultati che vanno considerati ed interpretati con cautela.

È quindi inopportuno esprimere valutazioni o giudizi sui risultati senza adeguati processi di armonizzazione, tuttavia dall'analisi che ne è scaturita si può evidenziare che non sono emerse peculiarità che possano risultare ostative al processo di fusione (sebbene il Comune di Massa Fiscaglia registri un valore di indebitamento superiore agli altre due Comuni e più debole rispetto alla consistenza patrimoniale).

Con riferimento ai dieci parametri ai fini dell'accertamento delle condizioni di Ente strutturalmente deficitario, quale altro importante elemento da valutare al fine della fusione, è da sottolineare che tutti e tre i Comuni hanno certificato debiti di finanziamento superiori al 150% delle entrate correnti; che i Comuni di Migliaro e Massa Fiscaglia hanno altresì dichiarato che al 31 dicembre esistevano anticipazioni di tesoreria non rimborsate superiori al 5% delle entrate correnti e che il comune di Massa Fiscaglia ha certificato di avere residui passivi al titolo I superiori al 40% degli impegni della medesima spesa corrente.

Nella visualizzazione grafica, in taluni casi, è stata infine aggiunta, allo scopo di fungere da elemento di paragone, una curva rappresentante la collocazione che l'Ente post-fusione potrebbe avere, immaginando una sua creazione retrodatata all'1/01/2012.

A seguire vengono esposti i dati relativi agli aspetti economico patrimoniali. Ogni grafico sarà preceduto dalla specifica tabella con i valori a cui fa riferimento.

PROSPETTO COMPARATIVO DEL CONTO ECONOMICO E DEL CONTO DEL PATRIMONIO

CONTO ECONOMICO

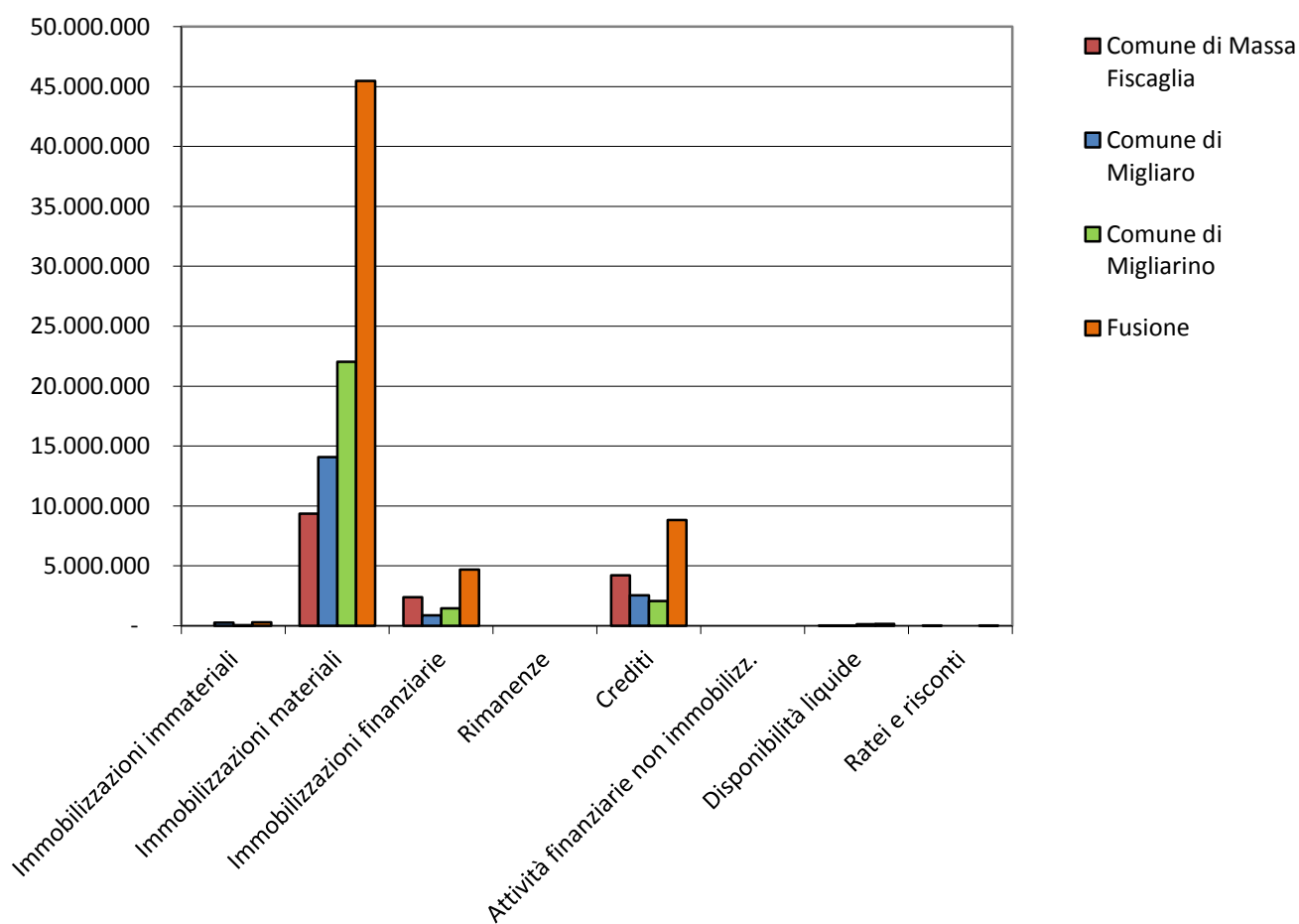
Descrizione	Comune di Massa Fiscaglia			% su proventi	Comune di Migliaro			% su proventi	Comune di Migliarino			% su proventi	Fusione	% su attivo
	2008	2009	2010		2008	2009	2010		2008	2009	2010			
Proventi tributari	1.301.726	1.474.630	1.379.431	37,77%	-	-	-	-	1.137.937	1.081.553	1.092.240	37,20%	-	-
Proventi da trasferimenti	1.394.318	1.497.832	1.150.537	31,51%	-	-	-	-	610.405	865.998	1.017.219	34,64%	-	-
Proventi da servizi pubblici	822.375	809.406	617.029	16,90%	-	-	-	-	450.748	466.032	431.149	14,68%	-	-
Proventi da gestione patrimoniale	53.859	50.353	58.712	1,61%	-	-	-	-	66.577	72.963	60.937	2,08%	-	-
Proventi diversi	318.034	358.951	432.563	11,85%	-	-	-	-	552.733	268.694	273.991	9,33%	-	-
Proventi da concess.ad edificare	45.142	27.751	13.530	0,37%	-	-	-	-	81.091	41.816	60.956	2,08%	-	-
Totale proventi (A)	3.935.454	4.218.923	3.651.802	100,00%	-	-	-	-	2.899.491	2.797.056	2.936.492	100,00%	-	-
Spese del personale	-1.316.105	-1.333.088	-1.249.783	-34,22%	-	-	-	-	-934.084	-876.055	-911.264	-31,03%	-	-
Acq. Materie prime	-334.149	-323.208	-288.690	-7,91%	-	-	-	-	-107.927	-84.866	-71.753	-2,44%	-	-
Variazione rimanenze	-	-	-	0,00%	-	-	-	-	-	-	-	0,00%	-	-
Spese per prestazioni di servizi	-1.187.062	-1.380.074	-1.150.799	-31,51%	-	-	-	-	-1.089.698	-968.703	-1.049.398	-35,74%	-	-
Spese per utilizzo beni di terzi	-18.773	-15.227	-14.555	-0,40%	-	-	-	-	-3.398	-3.088	-2.139	-0,07%	-	-
Spese per trasferimenti	-692.765	-676.925	-632.192	-17,31%	-	-	-	-	-516.035	-501.594	-450.663	-15,35%	-	-
Spese per imposte e tasse	-39.232	-83.710	-116.964	-3,20%	-	-	-	-	-66.073	-67.659	-73.462	-2,50%	-	-
Quote di ammortamento	-243.751	-280.480	-299.306	-8,20%	-	-	-	-	-308.644	-342.855	-616.248	-20,99%	-	-
Totale costi di gestione (B)	-3.831.837	-4.092.712	-3.752.289	-102,75%	-	-	-	-	-3.025.859	-2.844.820	-3.174.927	-108,12%	-	-
Risultato della gestione (A-B)	103.617	126.211	-100.487	-2,75%	-	-	-	-	-126.368	-47.764	-238.435	-8,12%	-	-

CONTO DEL PATRIMONIO

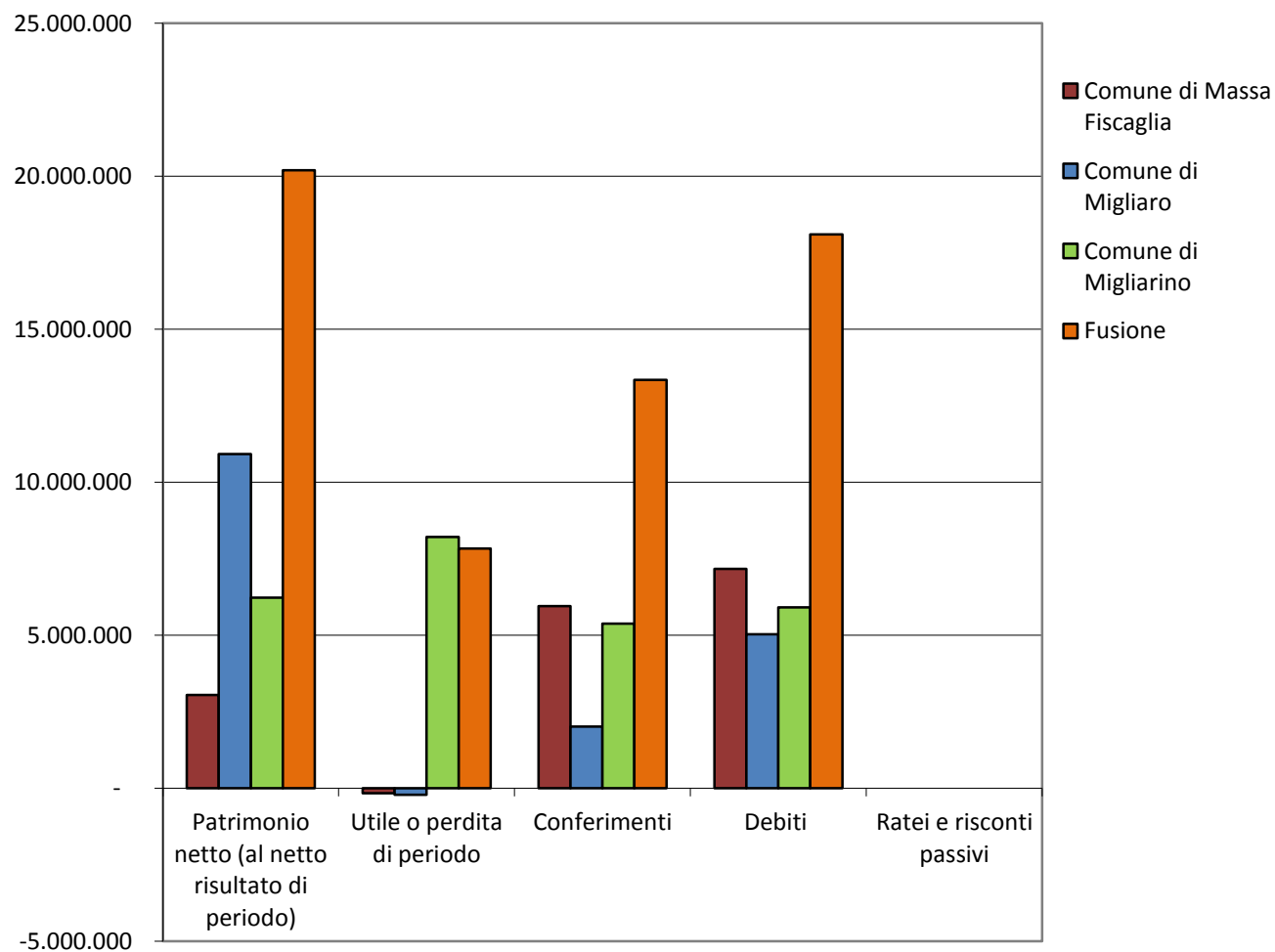
ATTIVO	Comune di Massa Fiscaglia			% su attivo	Comune di Migliaro			% su attivo	Comune di Migliarino			% su attivo	Fusione	% su attivo
Descrizione	2008	2009	2010		2008	2009	2010		2008	2009	2010			
Immobilizzazioni immateriali	-	-	-	0,00%	-	81.850	256.028	1,44%	-	-	35.176	0,14%	291.204	0,49%
Immobilizzazioni materiali	8.140.760	8.593.380	9.365.800	58,53%	8.459.468	13.581.195	14.076.702	79,37%	12.087.774	12.927.679	22.036.744	85,66%	45.479.246	76,48%
Immobilizzazioni finanziarie	2.389.815	2.388.984	2.389.984	14,94%	856.779	857.779	857.779	4,84%	1.447.499	1.447.499	1.448.102	5,63%	4.695.865	7,90%
Rimanenze	-	-	-	0,00%	-	-	-	0,00%	-	-	-	0,00%	-	0,00%
Crediti	3.295.147	4.400.334	4.218.443	26,36%	2.549.319	2.334.388	2.540.079	14,32%	2.793.016	2.956.885	2.069.776	8,05%	8.828.298	14,85%
Attività finanziarie non immobilizz.	-	-	-	0,00%	-	-	-	0,00%	-	-	-	0,00%	-	0,00%
Disponibilità liquide	7.463	46.479	8.016	0,05%	149.876	193.342	4.095	0,02%	258.543	7.666	136.003	0,53%	148.114	0,25%
Ratei e risconti	25.211	30.423	19.444	0,12%	-	-	-	0,00%	-	-	-	0,00%	19.444	0,03%
Totali	13.858.396	15.459.600	16.001.687	100,00%	12.015.443	17.048.554	17.734.684	100,00%	16.586.832	17.339.729	25.725.801	100,00%	59.462.172	100,00%
Conti d'ordine (opere da realizzare)	1.380.600	2.075.948	2.111.066	13,19%	2.276.067	1.749.759	1.583.683	8,93%	1.943.866	1.664.753	950.564	3,69%	4.645.313	7,81%

PASSIVO	Comune di Massa Fiscaglia			% su attivo	Comune di Migliaro			% su attivo	Comune di Migliarino			% su attivo	Fusione	% su attivo
Descrizione	2008	2009	2010		2008	2009	2010		2008	2009	2010			
Patrimonio netto (al netto risultato di periodo)	2.942.545	2.896.300	3.047.636	19,05%	5.559.270	6.344.478	10.918.595	61,57%	5.357.571	6.465.532	6.228.829	24,21%	20.195.060	33,96%
Utile o perdita di periodo	-46.246	151.336	-163.255	-1,02%	785.208	4.523.330	-219.059	-1,24%	1.107.961	-236.703	8.209.041	31,91%	7.826.727	13,16%
Conferimenti	5.436.052	5.836.167	5.954.454	37,21%	1.287.317	1.659.386	2.010.556	11,34%	4.800.500	5.251.222	5.374.583	20,89%	13.339.593	22,43%
Debiti	5.526.045	6.575.797	7.162.852	44,76%	4.383.648	4.521.360	5.024.592	28,33%	5.320.800	5.859.678	5.913.348	22,99%	18.100.792	30,44%
Ratei e risconti passivi	-	-	-	0,00%	-	-	-	0,00%	-	-	-	0,00%	-	0,00%
Totali	13.858.396	15.459.600	16.001.687	100,00%	12.015.443	17.048.554	17.734.684	100,00%	16.586.832	17.339.729	25.725.801	100,00%	59.462.172	100,00%

Composizione attivo del conto del patrimonio - anno 2010



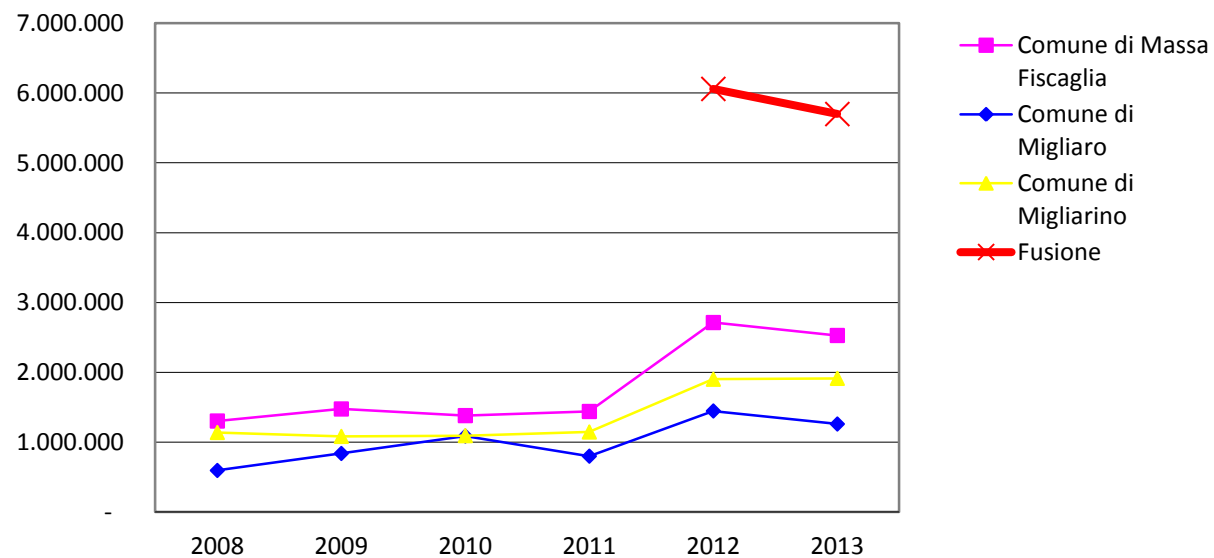
Composizione passivo del conto del patrimonio - anno 2010



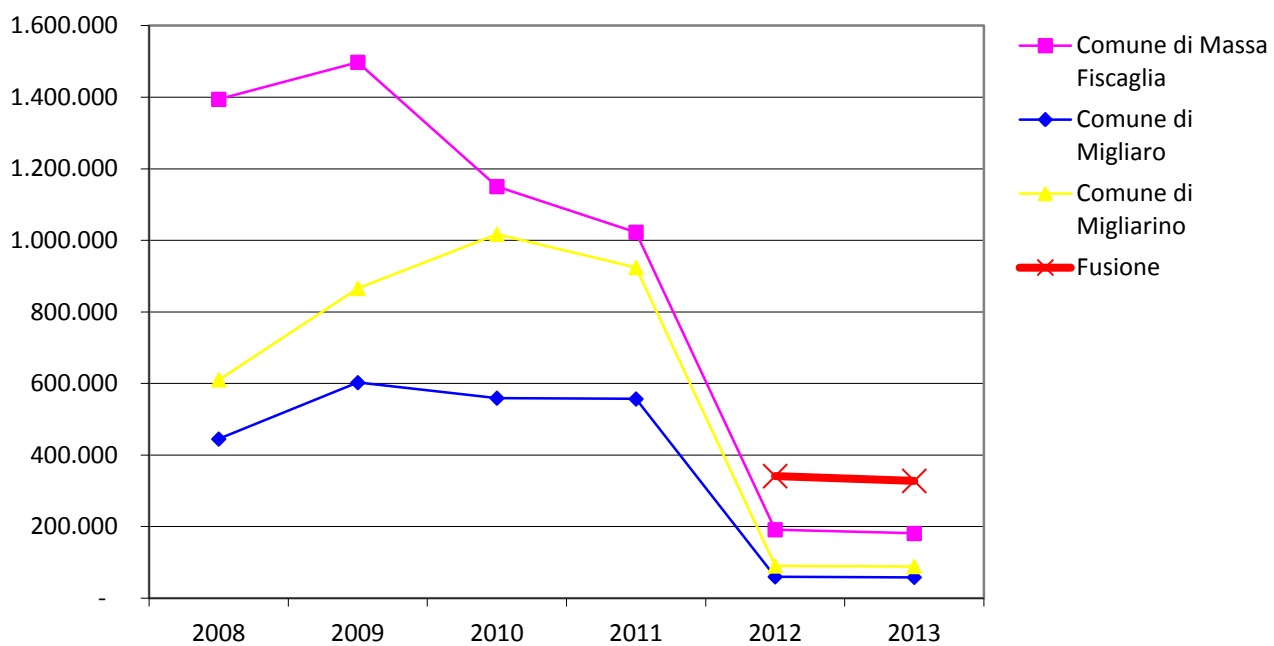
ENTRATE

	Comune di Massa Fiscaglia						Comune di Migliaro						Comune di Migliarino						FUSIONE	
	Km quadrati: 57,8; Abitanti: 3.621						Km quadrati: 22,5; Abitanti: 2.239						Km quadrati: 35,4; Abitanti: 3.739						Km q: 115,7; Abitanti: 9.599	
Titolo	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2012	2013
1° Tributarie	1.301.726	1.474.630	1.379.431	1.438.600	2.712.333	2.527.330	593.669	837.083	1.085.963	798.000	1.445.995	1.258.795	1.137.937	1.081.553	1.092.240	1.144.761	1.900.626	1.912.975	6.058.954	5.699.100
2° Trasferimenti	1.394.318	1.497.832	1.150.536	1.022.790	191.480	180.990	444.908	602.536	559.105	556.805	59.843	58.343	610.405	865.998	1.017.219	924.052	90.059	88.627	341.382	327.960
3° Extratributarie	1.277.955	1.253.272	1.142.415	1.032.830	783.047	774.190	691.951	521.763	376.745	395.011	409.715	347.915	1.138.440	832.234	770.712	883.530	786.089	782.389	1.978.851	1.904.494

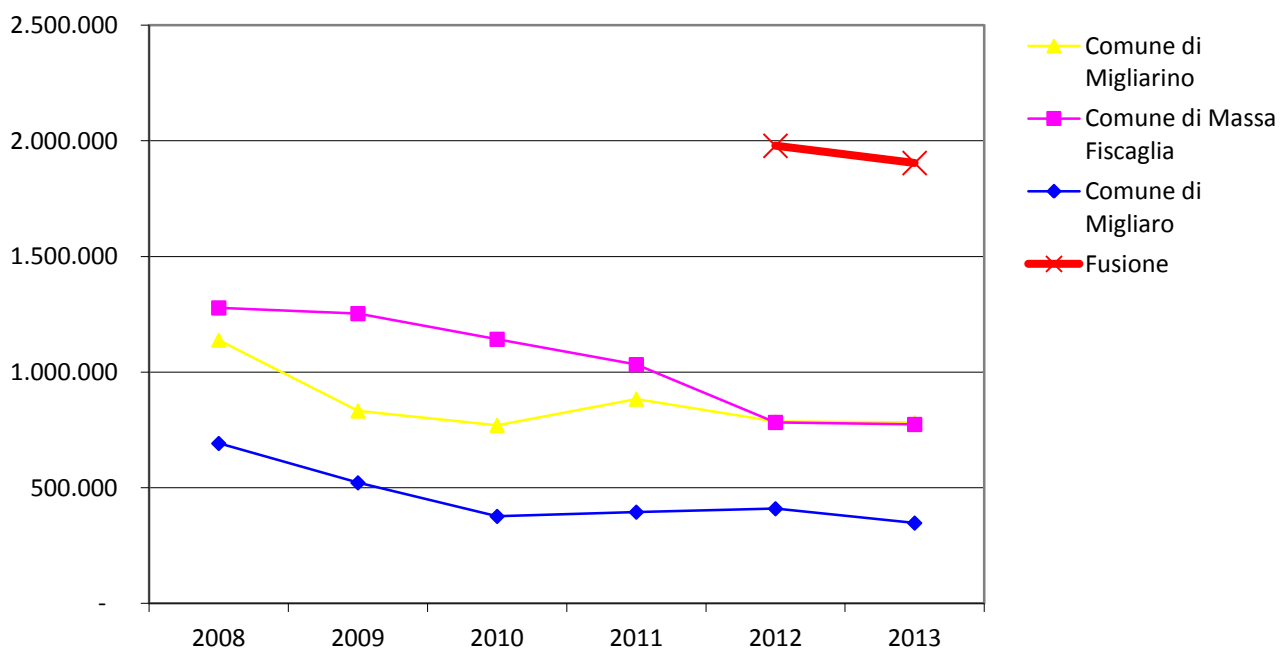
Entrate titolo 1° - Tributarie



Entrate titolo 2° - Trasferimenti



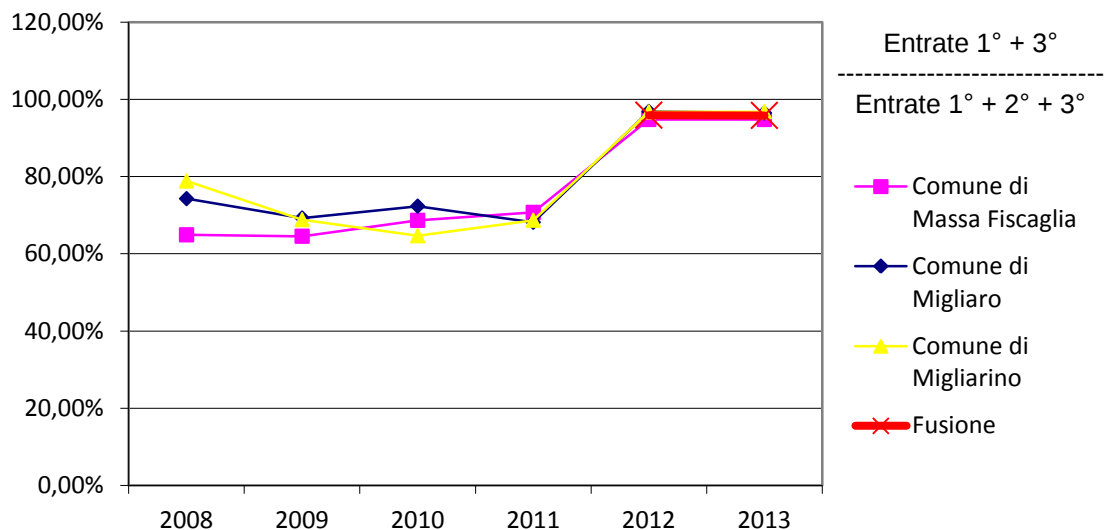
Entrate titolo 3° - Extratributarie



AUTONOMIA FINANZIARIA

Comune	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Massa Fiscaglia	64,91%	64,55%	68,67%	70,73%	94,81%	94,80%
Migliaro	74,29%	69,28%	72,35%	68,18%	96,88%	96,50%
Migliarino	78,86%	68,85%	64,68%	68,70%	96,76%	96,82%
Fusione					95,93%	95,87%

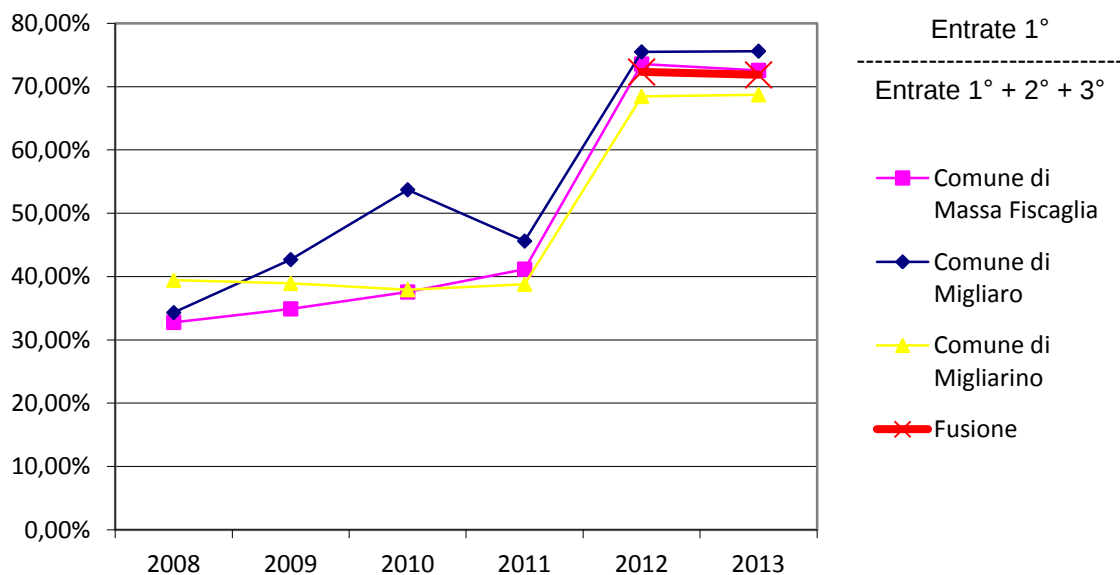
Autonomia finanziaria



AUTONOMIA TRIBUTARIA

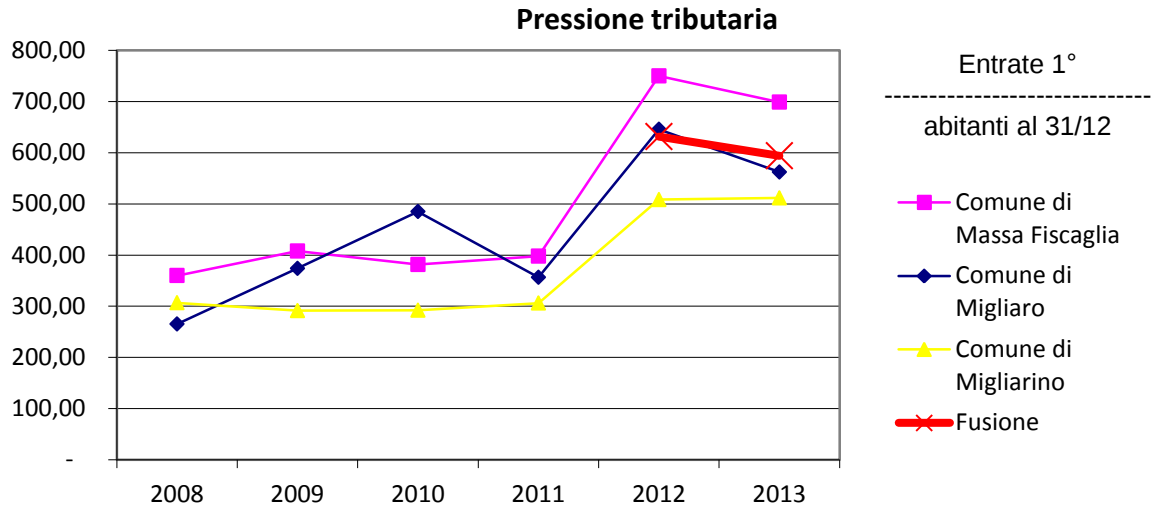
Comune	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Massa Fiscaglia	32,76%	34,90%	37,56%	41,17%	73,57%	72,57%
Migliaro	34,31%	42,68%	53,71%	45,60%	75,49%	75,60%
Migliarino	39,42%	38,91%	37,92%	38,77%	68,45%	68,71%
Fusione					72,31%	71,85%

Autonomia tributaria



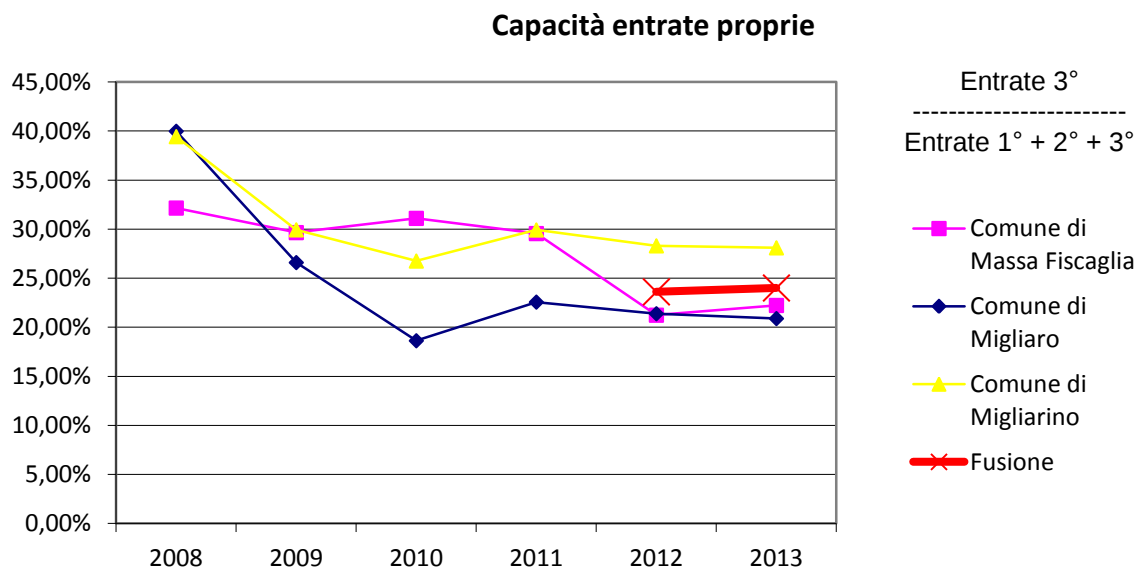
PRESSIONE TRIBUTARIA

Comune	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Massa Fiscaglia	359,99	407,81	381,48	397,84	750,09	698,93
Migliaro	265,15	373,86	485,02	356,41	645,82	562,21
Migliarino	306,80	291,29	292,12	306,17	508,32	511,63
Fusione					631,54	594,03



CAPACITÀ ENTRATE PROPRIE

Comune	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Massa Fiscaglia	32,16%	29,66%	31,11%	29,56%	21,24%	22,23%
Migliaro	39,98%	26,60%	18,63%	22,57%	21,39%	20,90%
Migliarino	39,44%	29,94%	26,76%	29,93%	28,31%	28,10%
Fusione					23,62%	24,01%



INCIDENZA TRASFERIMENTI CORRENTI

Comune	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Massa Fiscaglia	35,09%	35,45%	31,33%	29,27%	5,19%	5,20%
Migliaro	25,71%	30,72%	27,65%	31,82%	3,12%	3,50%
Migliarino	21,14%	31,15%	35,32%	31,30%	3,24%	3,18%
Fusione					4,07%	4,13%

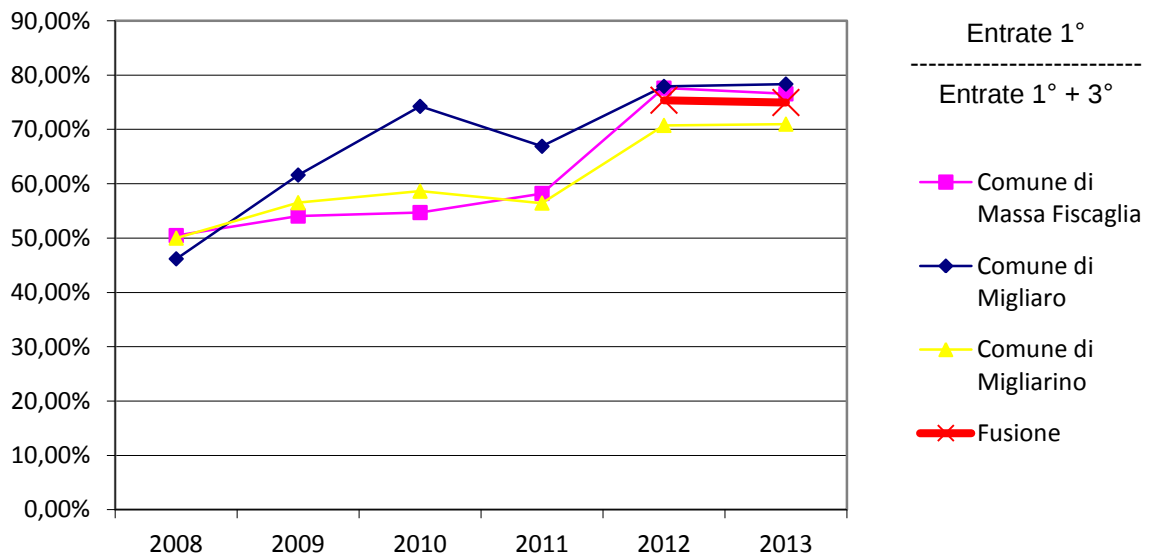
Incidenza trasferimenti correnti



INCIDENZA ENTRATE TRIBUTARIE

Comune	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Massa Fiscaglia	50,46%	54,06%	54,70%	58,21%	77,60%	76,55%
Migliaro	46,18%	61,60%	74,24%	66,89%	77,92%	78,35%
Migliarino	49,99%	56,51%	58,63%	56,44%	70,74%	70,97%
Fusione					75,38%	74,95%

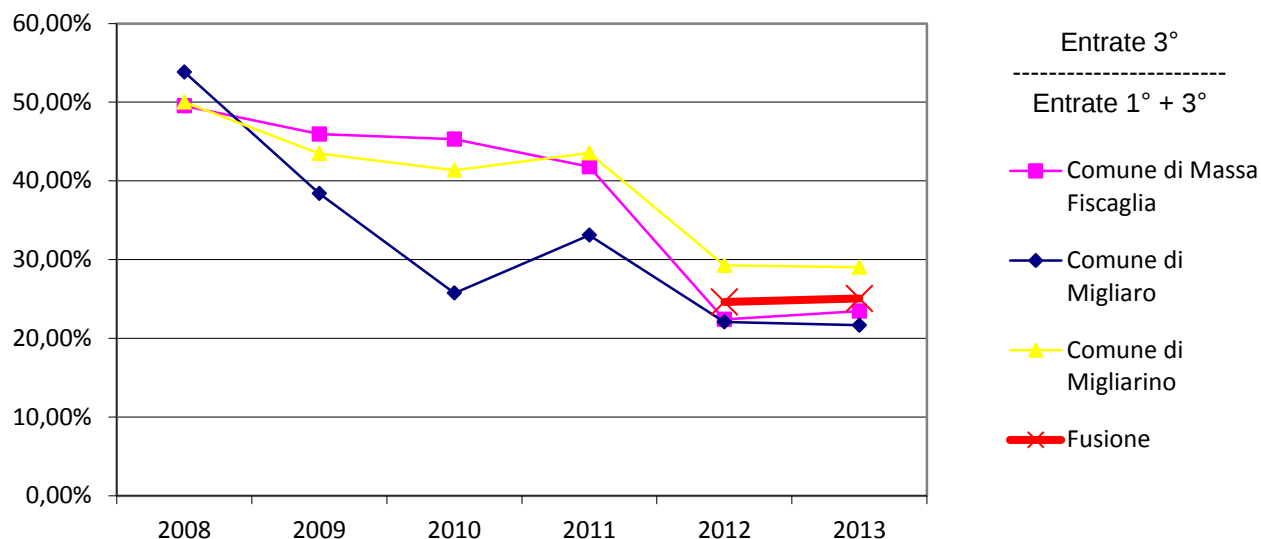
Incidenza entrate tributarie



INCIDENZA ENTRATA EXTRA-TRIBUTARIE

Comune	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Massa Fiscaglia	49,54%	45,94%	45,30%	41,79%	22,40%	23,45%
Migliaro	53,82%	38,40%	25,76%	33,11%	22,08%	21,65%
Migliarino	50,01%	43,49%	41,37%	43,56%	29,26%	29,03%
Fusione					24,62%	25,05%

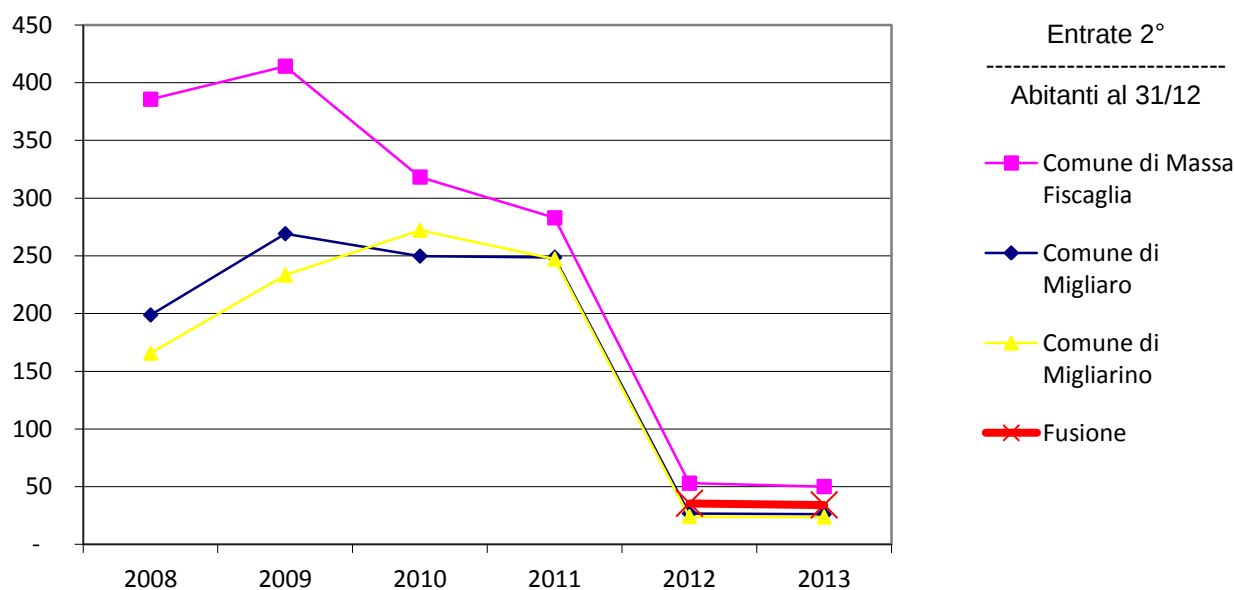
Incidenza entrate extra-tributarie



TRASFERIMENTI DA ENTI PUBBLICI PER ABITANTE

Comune	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Massa Fiscaglia	386	414	318	283	53	50
Migliaro	198,71	269,11	249,71	248,68	26,73	26,06
Migliarino	165,57	233,23	272,06	247,14	24,09	23,70
Fusione					35,58	34,18

Trasferimenti da enti pubblici per abitante



Sintesi analisi aspetti economici e patrimoniali

Vantaggi della gestione associata:

- a. qualitativi:** uniformità dei regolamenti e dell'interpretazione delle norme tributarie; accrescere la professionalità dei dipendenti;
- b. economici:** miglioramento di efficienza ed efficacia nell'approvvigionamento di beni e servizi; incremento dell'attività di recupero dell'evasione; capacità di non perdere risorse proprie.
- c. finanziari:** si prevede un risparmio di oltre € 154.000 annui derivanti dalla riorganizzazione della struttura istituzionale e di governo; ulteriori ampi margini di recupero, ad oggi difficilmente quantificabili, possono essere raggiunti mediante un'azione di riorganizzazione e razionalizzazione delle proprietà immobiliari e dei servizi, oltre che dalle politiche di personale attuabili negli esercizi futuri.
- d. risorse aggiuntive:** nello studio non sono state inserite previsioni di risorse aggiuntive che si renderanno disponibili nel momento in cui si darà corso al progetto di fusione (finanziamenti dello Stato e della Regione).

ANALISI DEI DATI RELATIVI ALL'ORGANIZZAZIONE ED ALLE FUNZIONI DI GESTIONE DEL PERSONALE

Questo documento si pone lo scopo di illustrare i risultati dell'analisi di fattibilità in caso di trasformazione in Fusione dei Comuni di Migliaro, Migliarino e Massa Fiscaglia in relazione all'evoluzione della dotazione di personale del nuovo Ente partendo da quelle ad oggi esistenti nei Comuni, oltre ad un approfondimento in merito alla gestione in forma unificata delle funzioni del personale, insieme ad alcune proposte organizzative di sviluppo.

In premessa si riporta una breve analisi della normativa sul tema delle possibilità di assunzione ed utilizzo del personale nell'ambito degli Enti Locali.

Nella prima parte del documento sono descritti i risultati dell'analisi eseguita sulla documentazione inviata dai singoli Enti riguardo alle proprie dotazioni di personale.

Nella seconda e ultima parte, sulla base delle informazioni desunte dagli Enti attraverso la somministrazione di un questionario *ad hoc*, si analizza invece nel dettaglio l'impatto che potrebbe avere la gestione in forma unificata di una delle varie e diversificate funzioni in capo agli enti, che può fungere come esempio di lavoro da seguire per l'eventuale analisi anche di tutte le altre. La funzione scelta allo scopo è quella di gestione del personale, e si esaminano da una parte le attuali modalità gestionali dei singoli Comuni, evidenziando inoltre le possibili azioni di miglioramento che potrebbero essere conseguite attraverso una gestione in forma unificata presso il futuro nuovo Ente.

Premessa

In premessa si rileva che qualsiasi analisi di fattibilità recante prospettive di sviluppo per l'organizzazione di un ente pubblico non può prescindere dall'attuale situazione normativa esistente in tema di possibilità di assunzione per gli enti stessi.

Ciò si rende necessario prima di affrontare qualsiasi riflessione in termini di strutturazione di nuovi enti o uffici cui adibire un'adeguata dotazione di personale.

La normativa vigente in tema di assunzioni in particolare per gli Enti Locali, reca differenti disposizioni rivolte ad enti soggetti al patto di stabilità ed enti non soggetti.

Enti soggetti al patto di stabilità

Riassumendo brevemente la disciplina vigente per gli Enti soggetti al patto di stabilità, si evidenziano le seguenti fonti normative:

- l'articolo 6, comma 6, del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, stabilisce l'obbligo di rideterminare almeno ogni tre anni la dotazione organica del personale;
- il D.Lgs. 11 aprile 2006 n. 198 (art. 48, comma 1) prevede l'obbligo per gli Enti Pubblici di approvare il Piano triennale di azioni positive in materia di pari opportunità;
- la Legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Legge Finanziaria 2008) prevede per gli Enti soggetti al patto di stabilità la possibilità di procedere ad assunzioni di personale per l'anno 2007 e seguenti nel

rispetto del vincolo della riduzione della spesa di personale in via programmatica posto dal comma 557 dell'art. 1 della Legge Finanziaria 2007;

- il D.Lgs. n. 150/2009, all'art. 10, comma 5, prevede l'obbligo di adozione del Piano della Performance, (obbligo che per gli Enti Locali è da adempiere secondo le regole stabilite nei singoli Regolamenti di Organizzazione);

- la Legge 26 aprile 2012, n. 44 di conversione del D.L. 2 marzo 2012 n. 16, prevede per gli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è inferiore al 50% delle spese correnti di procedere ad assunzioni di personale nel limite del 40% della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente, prevedendo miglioramenti per le modalità di calcolo per le assunzioni nelle funzioni di polizia locale, di istruzione pubblica e del settore sociale (l'onere per queste casistiche è calcolato nella misura ridotta del 50%, e pertanto pari all'80% del turnover);

- la Legge n. 133/2008 all'art. 76, come da ultimo modificato dall'art. 28, comma 11 quater del D.L. n. 201/2011, convertito con modificazioni dalla Legge n. 214/2011 prevede per gli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o inferiore al 35% delle spese correnti l'ammissibilità, in deroga al suddetto limite del 40% e comunque sempre nel rispetto degli obiettivi del patto di stabilità interno e dei limiti di contenimento complessivi delle spese di personale, della totalità delle assunzioni per turn-over che consentano l'esercizio delle funzioni di polizia locale, ed in applicazione della Legge n. 44/2012, anche dell'80% delle assunzioni relative al turn-over per l'esercizio delle funzioni di istruzione pubblica e del settore sociale;

- la Legge 15 luglio 2011 n. 111 di conversione del D.L. n. 98/2011, all'art. 20 comma 9, introduce una ulteriore modifica all'art. 76 della Legge n. 133/2008 più sopra citato, stabilendo che ai fini del computo della percentuale di incidenza delle spese di personale sulle spese correnti si calcolano le spese sostenute anche dalle società a partecipazione pubblica totale locale o di controllo che sono titolari di affidamento diretto di servizi pubblici locali senza gara, ovvero che svolgono funzioni volte a soddisfare esigenze di interesse generale aventi carattere non industriale, né commerciale, ovvero che svolgono attività nei confronti della Pubblica Amministrazione a supporto di funzioni amministrative di natura pubblicistica, escludendo le sole società quotate su mercati regolamentari;

- la Legge di stabilità 2012 (Legge 12 novembre 2011, n. 183) all'art. 4 comma 102, specifica che il limite del 20% (ora 40% per effetto dell'entrata in vigore della Legge 26 aprile 2012, n. 44) della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente entro cui poter procedere a nuove assunzioni si riferisce alle sole assunzioni a tempo indeterminato, mentre fissa per l'anno 2012 il limite alle assunzioni a tempo determinato nella misura del 50% della spesa effettuata allo stesso titolo nell'anno 2009. Per l'anno 2012 tali limitazioni non si applicano alle assunzioni di personale educativo, scolastico e di polizia locale. La successiva Legge n. 44/2012 stabilisce che a decorrere dall'anno 2013 il predetto limite può essere superato per le assunzioni strettamente necessarie a garantire l'esercizio delle funzioni di polizia locale, di istruzione pubblica e del settore sociale, ma resta fermo comunque che la spesa complessiva non può essere superiore alla spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009;

- l'art. 33 del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, come sostituito dall'art. 16 della Legge 12 novembre 2011, n. 183 stabilisce che *"1 – Le pubbliche amministrazioni che hanno situazioni di soprannumero o rilevinano comunque eccedenze di personale, in relazione alle esigenze funzionali o*

alla situazione finanziaria, anche in sede di ricognizione annuale prevista dall'articolo 6, comma 1, terzo e quarto periodo, sono tenute ad osservare le procedure previste dal presente articolo dandone immediata comunicazione al Dipartimento della funzione pubblica. 2 – Le amministrazioni pubbliche che non adempiono alla ricognizione annuale di cui al comma 1 non possono effettuare assunzioni o instaurare rapporti di lavoro con qualunque tipologia di contratto pena la nullità degli atti posti in essere.”

Gli Enti soggetti al patto di stabilità potranno pertanto procedere ad assunzioni di personale solo se rispettano i vincoli seguenti:

- riduzione di spesa rispetto all'anno precedente (comma 557 della Legge Finanziaria 2007);
- rapporto spese di personale / spese correnti inferiore al 50% (dato desumibile dall'analisi di bilancio effettuata per i Comuni di Massa Fiscaglia, Migliarino e Migliaro nella sezione dedicata di questo studio); ;
- Turn-over del 40% della spesa delle cessazioni dell'anno precedente per le assunzioni a tempo indeterminato e dell'80% per funzioni di polizia locale, istruzione e sociale (con eccezione per gli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o inferiore al 35% delle spese correnti per i quali si prevede l'ammissibilità, in deroga al suddetto limite del 40% e comunque sempre nel rispetto degli obiettivi del patto di stabilità interno e dei limiti di contenimento complessivi delle spese di personale, della totalità delle assunzioni per turn-over che consentano l'esercizio delle funzioni di polizia locale);
- Assunzioni a tempo determinato e di lavoro flessibile dal 2012 per una spesa non superiore al 50% di quella sostenuta nel 2009 per la medesima finalità. Per l'anno 2012 tali limitazioni non si applicano alle assunzioni di personale educativo, scolastico e di polizia locale. A decorrere dall'anno 2013 il predetto limite può essere superato per le assunzioni strettamente necessarie a garantire l'esercizio delle funzioni di polizia locale, di istruzione pubblica e del settore sociale, ma resta fermo che la spesa complessiva non può essere superiore alla spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009;
- rispetto del patto di stabilità;
- ricognizione delle eccedenze di personale;
- approvazione del Piano triennale di azioni positive in materia di pari opportunità;
- rideterminazione almeno ogni tre anni della dotazione organica del personale;
- adozione del Piano della Performance, (obbligo che per gli Enti Locali è da adempiere secondo le regole stabilite nei singoli Regolamenti di Organizzazione).

Si sottolinea inoltre che le assunzioni per mobilità esterna tra Enti soggetti a vincoli di assunzioni e di spesa che siano in regola con le prescrizioni del patto di stabilità interno e che rispettino gli obiettivi legislativi finalizzati alla riduzione della spesa e le disposizioni sulle dotazioni organiche non costituiscono né cessazioni né nuove assunzioni ai sensi di quanto previsto nella delibera n. 149 del 15 Marzo 2011 della Corte dei Conti Sezione regionale di Controllo per la Lombardia, principio ora ribadito anche all'art. 14, comma 7, del D.L. n. 95/2012, convertito in Legge n. 135/2012 (c.d. "Spending Review").

Enti non soggetti al patto di stabilità

I vincoli per questi enti sono invece i seguenti:

1. contenimento della spesa di personale rispetto a quella del 2008 (comma 562 della Legge Finanziaria 2007 come modificato dalla Legge n. 44/2012);
2. rapporto spese di personale/spese correnti inferiore al 50% (dato desumibile dall'analisi di bilancio effettuata per i Comuni di Massa Fiscaglia, Migliarino e Migliaro nella sezione dedicata di questo studio);
3. turn-over pari ad una assunzione per ogni cessazione avvenuta nell'anno precedente;
4. assunzioni a tempo determinato e di lavoro flessibile dal 2012 per una spesa non superiore al 50% di quella sostenuta nel 2009 per la medesima finalità. Per l'anno 2012 tali limitazioni non si applicano alle assunzioni di personale educativo, scolastico e di polizia locale. A decorrere dall'anno 2013 il predetto limite può essere superato per le assunzioni strettamente necessarie a garantire l'esercizio delle funzioni di polizia locale, di istruzione pubblica e del settore sociale, ma resta fermo che la spesa complessiva non può essere superiore alla spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009;
5. ricognizione delle eccedenze di personale;
6. approvazione del Piano triennale di azioni positive in materia di pari opportunità;
7. rideterminazione almeno ogni tre anni della dotazione organica del personale;
8. adozione del Piano della Performance, (obbligo che per gli Enti Locali è da adempiere secondo le regole stabilite nei singoli Regolamenti di Organizzazione).

Da ultimo si evidenzia la nuova norma introdotta con l'entrata in vigore del D.L. n. 95/2012, convertito in Legge n. 135/2012 (c.d. "Spending Review") all'art. 16, comma 8, che lascia fermi per gli Enti tutti i vincoli sopra elencati, e dispone ulteriormente che con successivo DPCM da emanarsi entro il 31.12.2012, saranno stabiliti i parametri di virtuosità per la determinazione delle dotazioni organiche degli enti locali, tenendo prioritariamente conto del rapporto tra dipendenti e popolazione residente, e che a tal fine sarà determinata la media nazionale del personale in servizio presso gli Enti, considerando anche le unità di personale in servizio presso le società di cui all'art. 76, comma 7, terzo periodo, del D.L. n. 112/2008.

Una volta premessi i vincoli assunzionali per gli Enti Locali, va osservato che un'operazione di fusione volta alla creazione di un nuovo Ente comporterebbe la creazione di un'unica dotazione organica risultante dalla sommatoria delle dotazioni degli Enti precedenti, operazione che potrebbe dare in linea teorica qualche opportunità maggiore in termini di capacità assunzionali qualora, tenendo conto degli indicatori più sopra descritti, si riuscisse ad ottenere dati aggregati di spesa più vantaggiosi.

Fino a oggi i tre enti non sono soggetti al patto di stabilità, ed hanno la possibilità di sostituire l'intero turn-over di personale, che tra 2010 e 2011 è stato pari a tre unità cessate e pertanto tutte e tre sostituibili fino a tutto il 2012.

In caso di processo di fusione, il nuovo ente sulla base del numero di abitanti complessivo sarà sicuramente soggetto al patto di stabilità, e, dai dati rilevati, sussisterebbe invece per il prossimo

anno la possibilità di ricorrere ad una sola assunzione a tempo indeterminato (40% a fronte di tre cessazioni complessive) sulla scorta delle limitazioni più sopra descritte per il nuovo ente.

In tal caso la mancata copertura di n.2 posti in dotazione comporterebbe un risparmio di circa € 60.000,00 annui, stimando il costo di due dipendenti inquadrati in categoria C, senza tuttavia avere ricadute penalizzanti sulla futura dotazione organica del nuovo ente.

Si può considerare come ulteriore possibilità di assumere nuovo personale a tempo indeterminato quella del ricorso ad assunzioni per mobilità esterna, ma solo a patto che tutti gli Enti abbiano rispettato per l'anno precedente il parametro di contenimento di spesa di personale rispetto al 2008 (comma 562 della Legge Finanziaria 2007), ed un rapporto spese di personale/spese correnti inferiore al 50%, oltre al patto di stabilità per quanto riguarda un momento successivo in cui gli Enti intendessero assumere a fusione già completata.

In merito invece alla procedura da seguire per il trasferimento del personale al nuovo Ente, si farà riferimento a quella prevista dall'art. 2112 C.C. per trasferimento o fusione d'azienda applicabile anche agli enti pubblici secondo le modalità previste all'art. 47 della Legge n. 428/1990. Il dipendente trasferito ai sensi dell'art. 2112 C.C. prosegue il suo rapporto di lavoro con il nuovo ente datore di lavoro e conserva tutti i diritti che aveva in precedenza.

Tale processo dovrà infine necessariamente essere accompagnato da riorganizzazioni interne agli enti, che comporterebbero in prima istanza un'accorpamento del personale in settori tematici organizzati in forma unificata, oltre ad una inevitabile riduzione delle posizioni apicali attualmente in essere, ed all'individuazione di una unica figura di Segretario Generale, peraltro già costituita da una sola unità presente all'interno dei tre enti.

Al riguardo si suggerisce come soluzione organizzativa ottimale quella di prevedere nel nuovo ente una suddivisione in quattro aree tematiche della struttura, ciascuna sotto la responsabilità di un funzionario incaricato di posizione organizzativa (Aree Affari generali, Finanziaria, Tecnica e dei Servizi alla Persona).

Inoltre la nascita di un nuovo soggetto di diritto pubblico pone nuovi obblighi in materia di iscrizioni agli enti previdenziali ed alle agenzie fiscali, da gestire con congruo anticipo poiché non sempre tali procedure di nuova iscrizione sono celeri, per essere in grado di eseguire correttamente i versamenti derivanti dalla gestione economica dei rapporti di lavoro.

Si riassumono nella seguente tabella gli adempimenti principali in tema di gestione del personale necessari per la nascita di un nuovo ente di diritto pubblico:

Tab. 1: Adempimenti generali in tema di gestione del personale nuovo Ente:

Primi adempimenti in tema di gestione personale propedeutici alla nascita di un nuovo Ente di Diritto Pubblico
A) Nuova iscrizione ad enti previdenziali ed Agenzie Fiscali
B) Procedura di trasferimento del personale con informazione sindacale ai sensi dell'art.2112 C.C.
C) Riorganizzazione dei vari settori con accorpamento del personale esistente nei tre enti
D) Riduzione delle posizioni apicali attuali in coerenza con l'accorpamento dei settori e la loro nuova definizione
E) Individuazione di una unica figura di Segretario Generale (già presente)

Parte Prima: Analisi futura dotazione di personale

Viene di seguito evidenziata l'analisi delle dotazioni di personale dei singoli Comuni, insieme alla sommatoria delle stesse, che costituirà la futura dotazione del nuovo Ente:

Dotazione generale di personale a Gennaio 2012

A tempo indeterminato	Massa Fiscaglia	Migliarino	Migliaro	TOTALE
Cat. accesso D3	0	1	0	1
Cat. accesso D1	6	6	2	14
Cat. C	14	6	6	26
Cat. accesso B3	5	2	4	11
Cat. accesso B1	5	5	1	11
Cat. A	1	0	2	3
	31	20	15	66

A tempo determinato	Massa Fiscaglia	Migliarino	Migliaro	TOTALE
Contr. a tempo det. (su base annua)	1	0	0	1
Lav. interinali	0	0	0	0
Formazione e lav.	0	0	0	0
	1	0	0	1

Viene di seguito evidenziata l'analisi delle dotazioni di personale dei singoli Comuni, insieme alla sommatoria delle stesse, ora suddivisa nei singoli settori individuati per macro-attività, che costituirà la futura dotazione del nuovo Ente:

*Dotazione generale di personale a tempo indeterminato dei singoli settori
a Gennaio 2012 con ipotesi di suddivisione in nuovi Servizi*

Addetti servizi amministrativi - segreteria	Massa Fiscaglia	Migliarino	Migliaro	TOTALE
Segretario	1	0	0	1
Cat D3	0	0	0	0
Cat.D1	1	1	0	2
Cat C	1	0	1	2
Cat.B3	0	1	1	2
Cat B1	1	0	0	1
Cat.A	0	0	1	1
	3*	2	3	8*

*escluso Segretario

Addetti servizi demografici-URP	Massa Fiscaglia	Migliarino	Migliaro	TOTALE
Cat D3	0	0	0	0
Cat.D1	0	1	0	1
Cat C	1	0	1	2
Cat.B3	0	0	0	0
Cat B1	0	0	0	0
	1	1	1	3

Addetti servizi SUAP	Massa Fiscaglia	Migliarino	Migliaro	TOTALE
Cat D3	0	0	0	0
Cat.D1	0	1	0	1
Cat C	0	0	0	0
Cat.B3	0	0	0	0
Cat B1	0	0	0	0
	0	1	0	1

Addetti servizi finanziari	Massa Fiscaglia	Migliarino	Migliaro	TOTALE
Cat D3	0	0	0	0
Cat.D1	2	2	1	5
Cat C	3	1	1	5
Cat.B3	0	0	0	0
Cat B1	0	1	0	1
	5	4	2	11

Addetti servizi scolastici e sociali	Massa Fiscaglia	Migliarino	Migliaro	TOTALE
Cat D3	0	0	0	0
Cat.D1 responsabile	1	0	0	1
Cat C amministrativo	1	1	0	2
Cat.C educatori	3	0	0	3
Cat.B3 amministrativo	0	0	1	1
Cat.B3 assistente di base	0	1	0	1
Cat.B3 autisti	1	0	1	2
Cat B1 assistente di base	4	1	0	5
Cat. A ausiliario scuole	1	0	0	1
	11	3	2	16

Addetti servizi culturali	Massa Fiscaglia	Migliarino	Migliaro	TOTALE
Cat D3	0	0	0	0
Cat.D1	0	0	0	0
Cat C	1	1	0	2
Cat.B3	0	0	0	0
Cat B1	0	0	0	0
Cat.A	0	0	0	0
	1	1	0	2

Addetti servizi tecnici	Massa Fiscaglia	Migliarino	Migliaro	TOTALE
Cat D3	0	1	0	1
Cat.D1	1	0	1	2
Cat C	2	2	1	5
Cat.B3 operaio	4	0	1	5
Cat B1 operaio	0	3	1	4
Cat.A	0	0	1	1
	7	6	5	18

Addetti servizi vigilanza	Massa Fiscaglia	Migliarino	Migliaro	TOTALE
Cat D3	0	0	0	0
Cat.D1	1	1	0	2
Cat C	2	1	2	5
	3	2	2	7

Prime note metodologiche e organizzative

1) Dall'analisi della **futura composizione di massima delle dotazioni dei singoli settori** sopra evidenziata, **emerge sostanzialmente una situazione adeguata in relazione alla composizione numerica degli stessi nei servizi amministrativi, demografici e tecnici, mentre risulta un organico un poco carente nei servizi culturali, e piuttosto sovradimensionato nei servizi finanziari**, se si confrontano i dati con enti già esistenti di dimensioni simili a quelle che avrà l'ente di futura creazione.

2) Nei settori che erogano servizi al pubblico (ad esempio Servizi Demografici/Ufficio relazioni con il Pubblico, Sportello Attività Produttive o Biblioteca Comunale) saranno sicuramente da fare aggiustamenti sulla base delle scelte che si effettueranno in merito agli orari di apertura che si decideranno di adottare, ed in merito all'eventuale previsione di sedi decentrate di alcuni servizi, in luogo dell'accorpamento degli stessi in una unica sede centrale.

3) Si ribadisce quanto più sopra evidenziato in relazione alla necessità di **ridurre le posizioni apicali attualmente in essere negli enti (totale n. 11) e di individuare un solo responsabile apicale per ciascun futuro settore del nuovo Ente (ipotizzabili in n. 4 aree tematiche), oltre alla necessità di confermare una unica figura di Segretario Generale**. Andranno riservati gli incarichi di responsabile di servizio al personale attualmente inquadrato in categoria D3 (1 sola unità presente sui tre Enti) e D1 (14 unità presenti sui tre Enti), categorie apicali anche nel futuro Ente.

In particolare i servizi in cui necessita individuare un unico responsabile tra gli attuali apicali sono quelli amministrativi, finanziari e di vigilanza, considerata la presenza di più di una categoria D1 tra gli stessi.

4) Rispetto ai **servizi demografici-URP, di vigilanza e culturali**, gli stessi, come in parecchi altri enti delle stesse dimensioni, e non avendo in servizio presso nessun Ente una categoria D3, **potranno essere accorpati rispettivamente il primo ed il secondo ai Servizi amministrativi-segreteria nell'ambito dell'Area dedicata agli Affari Generali, ed il terzo ai Servizi scolastici e sociali nell'ambito dell'area dedicata ai Servizi alla Persona**.

5) Riguardo invece ai **servizi alla persona (scuole e servizi assistenziali)**, la futura dotazione di personale andrà definita tenendo conto dell'evoluzione dei processi di scelta della tipologia gestionale che si intenderà adottare in futuro, secondo le ipotesi delineate nella parte del presente studio dedicata all'analisi di tale tipologia di servizio.

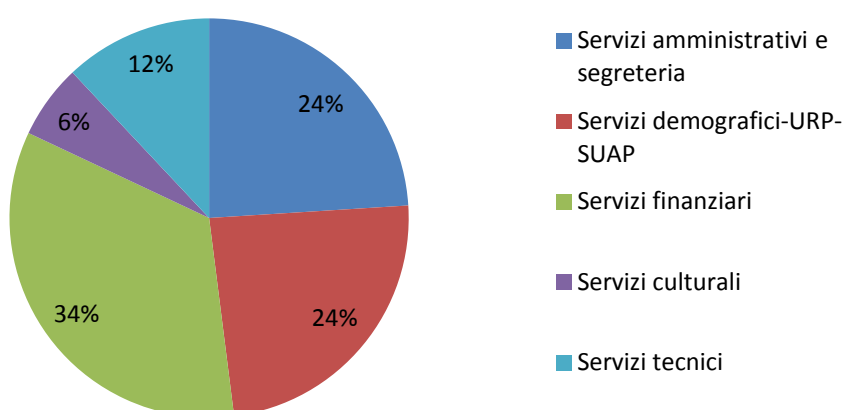
Analisi di benchmarking rispetto ai Comuni di simili dimensioni a quello derivante dalla fusione

Per supportare maggiormente l'analisi svolta, si è fatto il raffronto con un altro Comune di circa pari dimensioni in ambito regionale, per quanto riguarda i servizi amministrativi generali (Servizi di segreteria, finanziari, demografici-Urp, culturali) e tecnici. Il Comune in oggetto è Reggio Emilia (RE) che ha un numero di abitanti pari a circa 9.300. E' stato scelto questo Comune perché nello stesso ambito regionale è molto vicino come numero di abitanti ed è anche molto simile come realtà organizzativa, non avendo istituito la dirigenza all'interno del proprio organico.

Questa analisi di benchmarking non riguarda invece gli addetti ai servizi alla persona e le squadre operaie all'interno dei servizi tecnici, in quanto dati difficilmente confrontabili tra enti poiché estremamente legati alle diverse tipologie gestionali dei servizi, spesso ormai in parte o in tutto esternalizzati in molte realtà anche del territorio regionale.

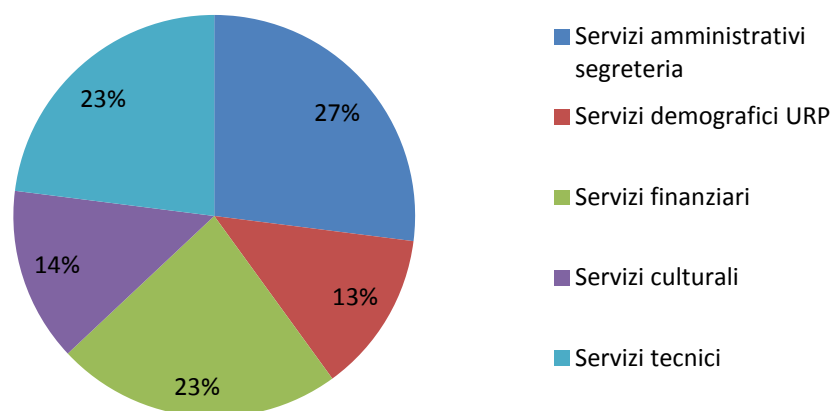
Nel grafico seguente viene descritta ed evidenziata la suddivisione percentuale degli addetti sulle singole funzioni considerate all'interno di quella che potrà essere il futuro assetto organico dell'Ente derivante dalla fusione:

Riparto personale per servizi amministrativi generali e tecnici



Nel grafico seguente viene invece descritta ed evidenziata la suddivisione percentuale degli addetti sulle singole funzioni considerate all'interno del Comune di Reggio (RE):

Riparto personale per servizi amministrativi generali e tecnici



Come si evince dai dati sopra riportati la situazione tra i due enti è dunque sostanzialmente simile con riguardo alla dotazione dei servizi amministrativi, demografici e tecnici, mentre nell'Ente derivante da fusione si evince un organico un poco carente nei servizi culturali , e sicuramente sovradimensionato nei servizi finanziari (totale n. 11 addetti).

Parte Seconda: Un esempio di analisi delle possibili future modalità di gestione in forma unificata di funzioni: “la gestione del personale”

Modalità attuale di gestione del servizio: la situazione si presenta con caratteristiche piuttosto omogenee, poiché tutti e tre i Comuni per quanto riguarda la gestione economica e previdenziale hanno fatto la scelta di eseguire l'elaborazione dei cedolini paga e delle pratiche previdenziali in gestione diretta interna, fatta eccezione per alcune pratiche pensionistiche di maggior complessità in alcuni casi.

La gestione giuridica è comunque sempre interna.

Personale gestito: i dipendenti di ruolo in totale sui tre enti sono pari a 66 unità a tempo indeterminato (dato riferito all'1.01.2012), mentre l'utilizzo del lavoro flessibile ha dimensioni estremamente residuali, così come il turn-over del personale di ruolo.

In merito alle categorie di personale gestito si rileva una certa omogeneità delle stesse, con un modesto grado di complessità gestionale ed organizzativa.

Personale addetto: sulla base delle indicazioni fornite, risultano impegnati sul servizio risorse umane un numero pari a **5 unità/uomo**.

Efficienza del servizio

Il principale elemento per valutare l'efficienza di un servizio personale, (correlazione tra le risorse impiegate e il risultato ottenuto), non può che essere il rapporto tra dipendenti del servizio personale e il numero di dipendenti gestiti, tenendo conto ovviamente degli eventuali affidamenti esterni di parte delle attività.

Il risultato è piuttosto differente nei tre enti (tab. 2)

Si passa da un rapporto di 1/31 (Massa Fiscaglia – valore migliore), un rapporto di 1/10 di Migliarino, ed un rapporto di 1/7,5 di Migliaro.

La media complessiva si attesta sul rapporto 1/16,16, pur tenendo conto che gli operatori conteggiati svolgono anche mansioni residue di tipo contabile afferenti ai servizi finanziari, la cui quantificazione in termini di percentuale di tempo dedicato non è evidenziata (per un raffronto con altre realtà di gestione associata/unificata nel territorio regionale –Unioni-, vedi tab.3)

*Tab. 2: Rapporto tra dipendenti del Servizio personale e dipendenti gestiti
(funzioni esternalizzate escluse)*

	Dipendenti	Addetti	Rapporto
Massa Fiscaglia	31	1	31
Migliarino	20	2	10
Migliaro	15	2	7,5
Totale	66	5	Media 16,16

*Tab. 3: Alcuni esempi in Emilia Romagna in gestione associata/unificata
delle funzioni del personale*

	Addetti *	Dipendenti gestiti	Rapporto
Unione Reno Galliera (BO)	9	550	1/61
Unione Bassa Romagna (RA)	14,89	668	1/44
Unione Bassa Reggiana (RE) (ricomprende anche il Comune di Reggio)	5,5	410	1/74
Unione Colline Matildiche (RE)	4	180	1/45
Unione Terre di Castelli (MO)	13	900	1/69
Unione Val Samoggia (BO)	5,83	362	1/62

*(escluse eventuali funzioni esternalizzate)

In relazione ai dati delle gestioni già associate, per le quali si è preso a riferimento il dato di servizi gestiti in Unione poiché al momento attuale non sono disponibili dati comparabili in merito a fusioni di enti già attive, si rileva che l'organico da adibire al futuro Ufficio del Personale potrebbe subire una sensibile riduzione per raggiungere i livelli medi di numero/addetti più sopra citati, potendo perciò arrivare a contare anche la metà degli attuali addetti, se si procedesse all'esternalizzazione dell'elaborazione di paghe e pratiche previdenziali.

Altra operazione che dal punto di vista organizzativo si renderà sicuramente necessaria e che potrà contribuire a creare ulteriore risparmio in termini di risorse umane dedicate sarà l'individuazione di una unica figura di responsabile delle funzioni del Personale.

Infine un ulteriore discreto recupero di ore/uomo lavorate potrebbe derivare dall'attivazione di una serie di strategie o migliorie di carattere tecnico/organizzativo di cui si dirà nella parte seguente in tema di possibili azioni di miglioramento (vedi tabella 4 "Sintesi azioni di miglioramento").

Gestione Economica e Previdenziale

Come in precedenza evidenziato, la modalità di gestione delle paghe e delle pratiche previdenziali è quasi interamente in gestione diretta per tutti gli enti considerati.

In tutti i Comuni interessati si rileva il ricorso a procedure piuttosto snelle in relazione alla quantità di atti di liquidazione o simili per quanto riguarda l'erogazione del salario accessorio.

Si rileva inoltre che il passaggio delle informazioni all'ufficio contabilità per l'emissione dei mandati di pagamento e delle reversali non avviene in forma automatizzata tra il software paghe e quello di contabilità nei Comuni di Massa Fiscaglia e Migliarino, mentre avviene in forma automatizzata

nel Comune di Migliaro, e che la consegna dei cedolini avviene in tutti gli enti sempre in formato cartaceo per la distribuzione ai dipendenti.

Con riguardo alla gestione previdenziale si rileva una quantità di pratiche annua in realtà non particolarmente significativa.

In relazione alle possibili azioni di miglioramento si rimanda successiva sezione dedicata.

Gestione giuridica

La gestione giuridica del rapporto di lavoro, che ricomprende tutti i vari adempimenti riguardanti il rapporto stesso dalla sua instaurazione fino alla sua cessazione, assorbe in genere la gran maggioranza del carico di lavoro degli addetti agli Uffici del personale. I dati dei carichi di lavoro esaminati rispecchiano tale situazione anche per i Comuni interessati dal presente studio.

Ciò è dovuto principalmente ai temi strettamente giuridici di gestione del rapporto di lavoro, all'organizzazione dell'Ente (atti di programmazione quali dotazione organica o piani occupazionali), alle relazioni sindacali ed alla rilevazione presenze. Riguardo alla rilevazione presenze emerge che in tutti gli Enti entrata e uscita dal servizio vengono rilevati mediante marcatori elettronici per la totalità dei dipendenti. In tutti gli Enti di norma le risultanze del cartellino sono distribuite a consuntivo con stampe individuali, e le richieste di giustificativo delle assenze vengono avanzate con moduli cartacei nei Comuni di Massa Fiscaglia e Migliaro, mentre vengono avanzate tramite sistema di richieste ed autorizzazioni in forma telematica nel solo Comune di Migliaro. Riguardo alla tipologia degli orari e alle regole vigenti per la flessibilità ed il conteggio delle ore straordinarie, sono presenti limitate casistiche con particolarità di non difficile gestione; naturalmente le disposizioni sono per lo più diverse da Comune a Comune, e si tratta di situazioni che potranno trovare giovamento da indirizzi attuativi Comuni in tema di politiche degli orari in caso di eventuale futura gestione accentrata dei relativi adempimenti.

Altro aspetto della gestione "giuridica" del personale è quello del reclutamento: i dati rilevati evidenziano una scarsa attività assunzionale gestita in tutti gli Enti in forma diretta.

Sul tema della gestione giuridica in tema di permessi, congedi e altri adempimenti non si rilevano eccessivi formalismi in termini di redazione di atti.

Anche in materia di contenzioso del lavoro viene rilevata la gestione in forma diretta dei procedimenti da parte di tutti gli enti interessati, con sostanziale assenza ad oggi di procedure disciplinari o di contenzioso.

Sulla tematica del contenzioso del lavoro è utile evidenziare che in caso di fusione dovrà essere individuato un unico Ufficio per i Procedimenti Disciplinari nell'ambito del nuovo ente.

Il lavoro connesso alla organizzazione delle risorse umane (atti di programmazione quali dotazione organica o piani occupazionali) non è stato oggetto di rilevazione analitica in quanto adempimento non periodico e comunque non standardizzabile ai fini di uno svolgimento in forma unificata delle funzioni.

Da ultimo emerge come il ricevimento del personale sia gestito in tutti gli enti senza un orario predefinito, ed in maniera indistinta durante la giornata lavorativa senza fissazione di un orario di apertura al pubblico.

Anche con riguardo alla gestione giuridica si rimanda alla successiva sezione dedicata per l'analisi delle possibili azioni di miglioramento.

Formazione

In termini di attività formativa questa viene gestita esclusivamente a livello di aggiornamento tecnico settoriale in tutti i Comuni.

Possibili azioni di miglioramento in forma associata

Nell'unificare la gestione delle funzioni di gestione del personale, sarebbe senz'altro possibile tramite alcune strategie organizzative una ottimizzazione delle risorse dedicate a tale tipologia di funzione.

Nel caso dei Comuni in esame, le funzioni da accorpate sono eseguite da diversi operatori in maniera frammentata, e pertanto in un processo di unificazione delle funzioni preordinato ad una futura fusione, le stesse dovranno essere riunite ed assegnate ad un numero di addetti più ridotto che si occupi a tempo pieno della gestione del personale nel suo complesso, seguendo inoltre alcune linee operative generali già descritte nella precedente sezione denominata "Efficienza del servizio".

In particolare si evidenziano per ciascun ambito operativo in precedenza analizzato alcune azioni di miglioramento possibile, in grado di ridurre il carico di lavoro degli addetti e conseguentemente di razionalizzare le risorse umane e finanziarie da dedicare al progetto di gestione unica, poi riassunte in forma sintetica nella tabella 4.

Gestione economica e previdenziale

Trattandosi di attività in gestione diretta da parte di ciascun singolo Ente, in caso di fusione si porrà il tema dell'unificazione della gestione stessa, cui adibire almeno due addetti anche se non a tempo pieno, in modo da garantire le sostituzioni in caso di assenza. Oltre a questo, si dovrà provvedere anche all'individuazione di un software gestionale unico, in grado di garantire maggiori caratteristiche di efficacia ed economicità, dal momento che almeno due enti segnalano che quelli attualmente in uso presentano caratteristiche ormai obsolete.

Si otterrebbe inoltre un discreto recupero in termini di carico di lavoro per gli addetti che si occupano di parte delle attività relative alla contabilizzazione delle paghe insieme ai colleghi degli Uffici Ragioneria, attraverso l'implementazione dell'integrazione per via informatica dei mandati di liquidazione degli stipendi (ora in uso solo in un Comune), costituita dall'esportazione di un file solo da importare nel programma contabile e non da caricare manualmente, operazione da approfondire con le ditte fornitrici del software finanziario per conseguire un'ulteriore riduzione dei tempi di lavorazione.

Ulteriore attività migliorabile riguarda la distribuzione dei cedolini paga. Su questo aspetto la prassi ovunque adottata è quella della modalità di stampa cartacea, con imbustatura e consegna manuale ai singoli dipendenti. In tal modo il dispendio di energie rispetto ad una trasmissione telematica risulta notevole, e l'adozione di sistemi telematici potrebbe quasi del tutto eliminare gli adempimenti residuali che tutt'ora sono in carico ai singoli Uffici Personale relativamente alla consegna dei cedolini.

Da ultimo, qualora si ravvisasse la necessità di una maggiore razionalizzazione delle risorse umane da adibire alla funzione di gestione del personale, andrà attentamente valutata dal nuovo Ente l'eventuale esternalizzazione del servizio, opportunità ora offerta sia dal Ministero dell'Economia

tramite convenzionamento, che da diverse ditte esterne specializzate nel settore a costi veramente molto contenuti.

Si rileva ad ogni modo che, anche in caso di esternalizzazione del servizio di elaborazione paghe ed adempimenti fiscali e contributivi conseguenti, il personale degli uffici si dedica comunque ad una serie di adempimenti propedeutici all'emissione dei cedolini paga, quali la trasmissione dei dati variabili con cadenza mensile ed il controllo sui cedolini.

Gestione giuridica

Sul tema della rilevazione presenze, in caso di gestione in forma unificata sarebbe senz'altro opportuno adottare un sistema più moderno ed in linea con le esigenze di automatizzazione delle nuove tecnologie, che mettono a disposizione sul mercato diverse soluzioni in termini di software gestionali in grado di eliminare la gestione cartacea delle richieste e di autorizzazioni varie di giustificativi di assenza e l'elaborazione in forma automatizzata dei cartellini presenze. L'implementazione di un sistema di rilevazione presenze totalmente automatizzato, ora in uso solo in uno dei Comuni in oggetto, consentirebbe inoltre la consultazione da parte del dipendente di cartellino o saldi ferie e progressivi direttamente sul proprio PC, senza la necessità di utilizzo di stampe cartacee. Con l'utilizzo di tali soluzioni informative i margini di miglioramento nel presidio di questa funzione sono sicuramente molto ampi.

Altro elemento da considerare al fine di giungere ad una migliore ottimizzazione del carico di lavoro dell'ufficio è quello relativo al ricevimento dipendenti. Sicuramente la fissazione di un orario di ricevimento predefinito che non copra per intero l'orario di servizio dell'ufficio agevolerebbe il lavoro degli addetti, costretti in tal modo a subire minori interruzioni durante la giornata lavorativa, e recuperando sicuramente in efficienza delle prestazioni rese.

Organizzazione e relazioni sindacali

Su questo tema, trattandosi di attività oggetto di scelte estremamente discrezionali da parte degli Enti, va fatta una riflessione particolare. La gestione unica di queste attività tramite un unico Ente infatti costituirebbe senza dubbio un valore aggiunto per la possibilità di introdurre elementi di direzione e coordinamento delle risorse umane in grado di incidere in maniera unitaria. Anche la possibilità di avere un unico ente di riferimento che possa essere il solo interlocutore sul tema della contrattazione decentrata offre senz'altro la possibilità di ottimizzare le precedenti esperienze singole, perseguendo caratteristiche di unitarietà nelle scelte anche politiche di gestione del personale, considerato che ad oggi le relazioni sindacali sui piccoli Comuni comportano inevitabilmente frammentarietà dei contenuti e un potenziale utilizzo improprio di risorse. L'esercizio in capo ad unico ente di queste funzioni avrà sicuramente un riflesso incisivo nel costruire il carico di lavoro e conseguentemente definire il numero degli addetti da dedicare a tale attività, perché non si avranno più tre delegazioni trattanti, ma una sola.

Formazione

L'esercizio in forma unitaria di questa funzione potrebbe costituire una risorsa significativa in termini di sviluppo ed accrescimento delle competenze delle risorse umane. Seppur in un periodo

di ristrettezza di risorse economiche da dedicare a questo tema, ciò potrebbe consentire la gestione dell'attività formativa in forma maggiormente strutturata.

Tab. 4: Sintesi azioni di miglioramento

Gestione economica
A) Integrazione informatica mandati di liquidazione stipendi con software gestione finanziaria
B) Invio telematico cedolini ai dipendenti
GESTIONE GIURIDICA
A) Completa automatizzazione sistema rilevazione presenze (eliminazione cartaceo)
B) Fissazione di un orario predefinito di ricevimento dipendenti con fasce orarie ridotte

Sintesi analisi organizzazione e gestione del personale

In sintesi, rispetto al progetto di nuova configurazione dell'assetto organizzativo del nuovo Ente derivante da fusione dei Comuni di Migliaro, Migliarino e Massa Fiscaglia si riassumono le seguenti considerazioni ed indicazioni conclusive:

a. la dotazione organica del nuovo Ente arriverebbe a contare un numero complessivo di 66 dipendenti a tempo indeterminato.

Si evidenzia l'adeguatezza numerica degli addetti in particolare nei servizi amministrativi, demografici e tecnici, mentre risulta un organico un poco carente nei servizi culturali, e ben strutturato, ma sovradimensionato, nei servizi finanziari, se si confrontano i dati con enti già esistenti di dimensioni simili a quelle che avrà l'ente di futura creazione.

b. stante l'attuale normativa vigente, sussisterebbe per il prossimo anno la possibilità di ricorrere ad una sola assunzione a tempo indeterminato (40% a fronte di tre cessazioni complessive) sulla scorta delle limitazioni più sopra descritte per il nuovo ente, a meno che non si ricorra all'istituto della mobilità esterna una volta rispettati tutti i parametri vigenti in tema di limitazioni alle assunzioni pubbliche;

c. Sarà necessaria una riorganizzazione dei vari settori con accorpamento del personale esistente nei tre enti, che dovrà principalmente riguardare i seguenti ambiti, in grado di assicurare, a regime, il raggiungimento di un certo grado di economicità:

- **Riduzione delle posizioni apicali attuali** in coerenza con l'accorpamento dei settori e la loro nuova definizione, con particolare riferimento ai servizi finanziari e tecnici, considerata la presenza di più di una categoria D tra gli stessi. Andranno riservati gli incarichi di responsabile di servizio al personale attualmente inquadrato in categoria D3 (1 sola unità presente sui tre Enti) e D1 (14 unità presenti sui tre Enti), categorie apicali anche nel futuro Ente.

In particolare i servizi in cui necessita individuare un unico responsabile tra gli attuali apicali sono quelli amministrativi, finanziari e di vigilanza, considerata la presenza di più di una categoria D1 tra gli stessi. Al riguardo si suggerisce come soluzione organizzativa ottimale quella di prevedere nel nuovo ente una suddivisione in quattro aree tematiche della struttura, ciascuna sotto la responsabilità di un funzionario incaricato di posizione organizzativa (Aree Affari generali, Finanziaria, Tecnica e dei Servizi alla Persona).

Rispetto ai **servizi demografici-URP, di vigilanza e culturali**, gli stessi, come in parecchi altri enti delle stesse dimensioni, e non avendo in servizio presso nessun Ente una categoria D3, **potranno essere accorpati rispettivamente il primo ed il secondo ai Servizi amministrativi-segreteria**

nell'ambito dell'Area dedicata agli Affari Generali, ed il terzo ai Servizi scolastici e sociali nell'ambito dell'Area dedicata ai Servizi alla Persona.



RISPARMIO POSSIBILE pari ad € 10.000 annui stimati per ciascuna P.O. non riconfermata

70

- **Conferma di una unica figura di Segretario Generale (già presente).**
- **Servizi alla persona (scuole e servizi assistenziali):** la futura dotazione di personale andrà definita tenendo conto dell'evoluzione dei processi di scelta della tipologia gestionale che si intenderà adottare in futuro, soprattutto in riferimento alle procedure di accreditamento dei servizi socio-assistenziali in corso, secondo le ipotesi delineate nella parte del presente studio dedicata all'analisi di tale tipologia di servizio.
- **Servizi rivolti al pubblico (es. Ufficio relazioni con il Pubblico o Biblioteca Comunale):** adozione di scelte ben precise in merito ad orari di apertura, ed all'eventuale presenza di sedi decentrate di alcuni servizi, in luogo dell'accorpamento in un'unica sede centrale. Nell'ambito di questa tipologia di funzioni l'organico va calibrato da una parte sulla base dei servizi da erogare, e dall'altra tenendo conto degli orari di apertura al pubblico e della distribuzione o meno in più sedi nell'ambito del territorio di competenza, e le scelte su questi temi possono incidere anche in maniera sensibile su eventuali economie organizzative da realizzare.

GLI STRUMENTI URBANISTICI NEL CONTESTO DELLA FUSIONE DI COMUNI

Uno degli ambiti ritenuti di maggior impatto nel percorso di fusione è rappresentato dalla dimensione urbanistica, ovvero dalla modalità di attuazione di un percorso di uniformazione della pianificazione e regolamentazione urbanistica, per forza di cose, unitaria.

La redazione di uno strumento urbanistico di area vasta non può considerarsi come la mera somma degli strumenti esistenti: rappresenta infatti uno dei passaggi di maggior impatto sulla comunità dal punto di vista politico, sociale ed ambientale, oltre che per le ricadute economiche e strategiche.

È quindi possibile affermare che la redazione del “nuovo” **PSC unitario avrà una valenza centrale** nel contesto delle numerose azioni da attivare nell’articolato percorso di fusione.

La modalità di predisposizione di un piano urbanistico unitario *conseguente ad una fusione di Comuni* non è normata da uno strumento specifico, ovvero la legislazione vigente, nazionale e regionale, non prefigura e definisce modalità attuative ad hoc legate a tale *specifico* percorso.

Ne consegue che l’iter ottimale sia da ricercarsi nei modelli di pianificazione sovra comunale previsti dalla L.R. 20/2000 (art. 9, comma 2 lett. b) – art. 13 - art.15 comma 1).

Assume allora una considerevole importanza il rapporto che si viene a creare tra percorso di realizzazione delle fusione dei Comuni e l’iter di redazione del nuovo strumento urbanistico. A seguire una sintetica analisi dello stato di fatto e, quindi, alcune ipotesi di lavoro.

Lo stato dell’arte degli strumenti urbanistici

La tabella sottostante illustra lo stato dell’arte degli strumenti urbanistici nei 3 Comuni:

Strumenti Urbanistici			
Strumenti	Migliaro	Migliarino	Massa Fiscaglia
PRG	Vigente, approvato il 31.08.1999	Vigente dal 1998, attualmente in salvaguardia	Vigente, approvato il 19.10.1999; ultima variante in data 22.11.2006
RUE	No	In fase di redazione	No
PSC	Sottoscritto accordo territoriale in data 22.11.2006; in approvazione Quadro Conoscitivo e Documento Preliminare	Redatto in forma associata con Argenta, Portomaggiore, Ostellato e Voghiera, attualmente in deposito in Provincia, dopo le controdeduzioni	In approvazione Quadro Conoscitivo e Documento Preliminare
POC	No	In fase di elaborazione preliminare	No

PP pubblici residenziali (in corso di attuazione)	No	No	No
PP privati residenziali (in corso di attuazione)	3	4	No
PP privati produttivi (in corso di attuazione)	No	1	No

Lo stato dell'arte degli strumenti urbanistici principali evidenzia la seguente situazione:

- il Comune di Migliaro è dotato di un PRG attualmente vigente, approvato nel 1999; nel 2006 è stato sottoscritto un Accordo di Pianificazione Territoriale ai sensi dell'art.15 della L.R. 20/2000 tra i Comuni di Migliaro e Massa Fiscaglia. Attualmente è conclusa la fase di redazione del Quadro Conoscitivo, del Documento Preliminare e della Valsat: si attende l'approvazione da parte della giunta.
- Il Comune di Migliarino ha attualmente un PRG in salvaguardi, in quanto è stato redatto ed adottato, nel 2008, un PSC in forma associata con i Comuni di Argenta, Portomaggiore, Ostellato e Voghiera. Il PSC ha già completato l'iter del deposito, delle osservazioni e delle controdeduzioni. Esso quindi è stato trasmesso alla Provincia di Ferrara, ove è ancora in attesa della conclusione dell'iter di approvazione.
- il Comune di Massa Fiscaglia è dotato di un PRG attualmente vigente, approvato nel 1999, a cui sono seguite due varianti: una nel 2005, una seconda nel 2006; nel 2006 è stato sottoscritto un Accordo di Pianificazione Territoriale ai sensi dell'art. 15 della L.R. 20/2000 tra i Comuni di Migliaro e Massa Fiscaglia. Attualmente è conclusa la fase di redazione del Quadro Conoscitivo, del Documento Preliminare e della Valsat.
- La situazione complessiva dei Piani Particolareggiati e dei POC in corso di attuazione nei tre Comuni evidenzia una disomogenea "disponibilità" di ambiti di intervento di iniziativa privata approvati e vigenti (se pur con diversi gradi di attuazione), prevalentemente residenziali, in un solo contesto produttivi. È altrettanto evidente, per contro, l'assenza di piani attuativi di iniziativa pubblica attualmente vigenti o in attuazione. Questo dato, anche se in modo del tutto tendenziale, evidenzia una condizione di disuniformità territoriale per quanto riguarda la consistenza di aree ed iniziative relative alle attività edilizie, di cui tener conto in fase di definizione dei modelli di pianificazione futura.

Preme quindi evidenziare alcuni elementi ritenuti rilevanti che emergono dal lavoro di approfondimento dei materiali trasmessi e dalle informazioni raccolte:

Punti di forza:

- Situazione sostanzialmente ottimale per la creazione di un PSC unitario (per dimensione degli enti, stato della pianificazione, livello di attuazione delle previsioni di piano, etc.) che assuma gli strumenti più aggiornati e che completi o aggiorni i più datati;
- Necessità diffusa di ridefinire i criteri e spinta propulsiva per dar impulso all'individuazione e all'attuazione dei Piani Particolareggiati e dei futuri PUA.

Punti di debolezza

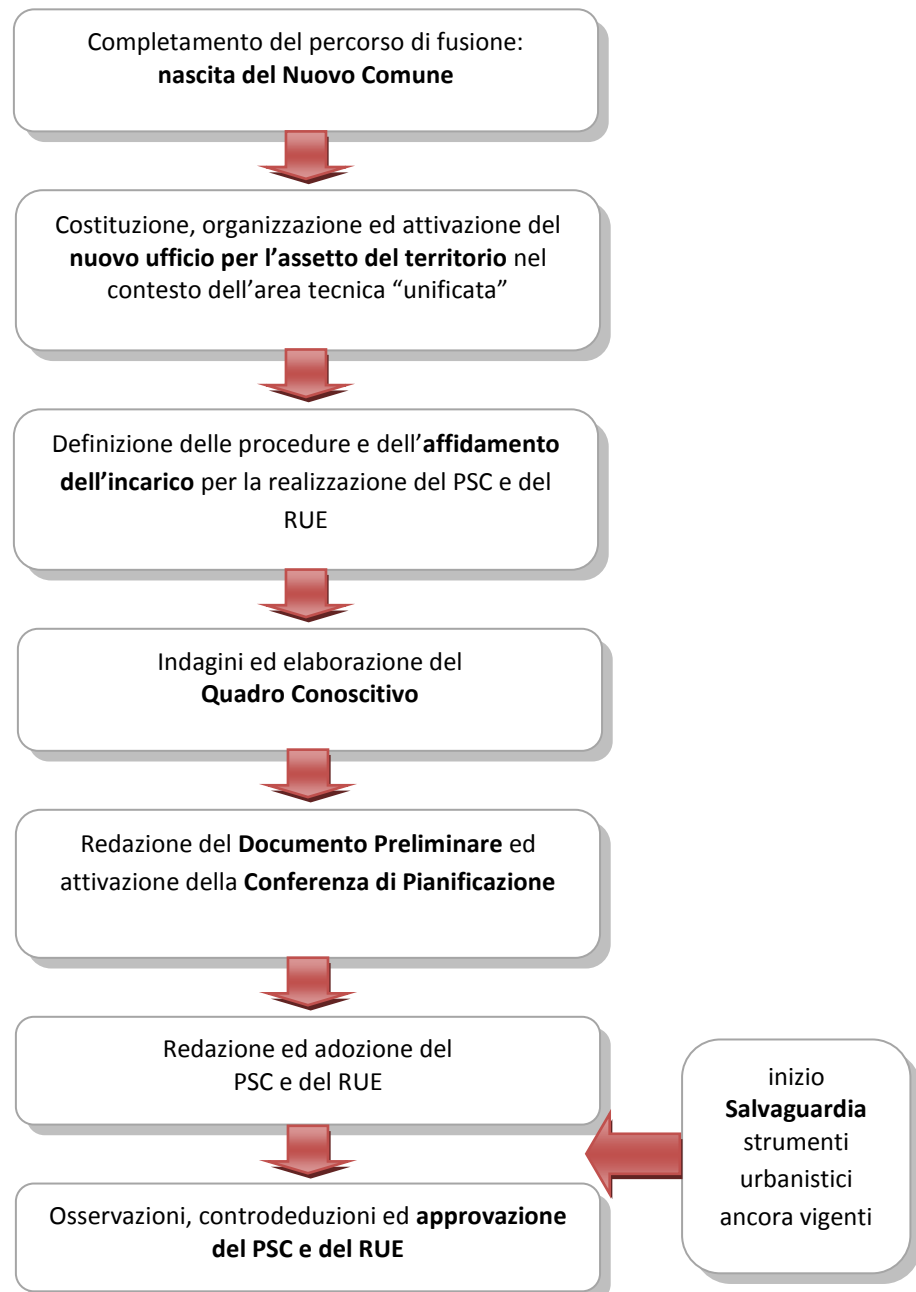
- Disomogeneità degli strumenti urbanistici vigenti
- Disomogeneità dei regolamenti;
- Disomogeneità di gestione delle basi cartografiche;
- Conseguente impossibilità di attivare una procedura di "dialogo" tra le tre pianificazioni esistenti.

Le ipotesi di percorso di pianificazione

L'analisi dello stato di fatto porta all'individuazione di due possibili percorsi per la realizzazione della nuova pianificazione urbanistica.

Un primo che prevede l'inizio delle attività di redazione del PSC **a fusione avvenuta**, da elaborarsi nel contesto della nuova struttura tecnico – urbanistica costituita dall'aggregato delle tre strutture preesistenti.

Lo schema sottostante ne evidenzia l'iter:



Punti di forza:

- Elaborazione del piano in una struttura tecnica unitaria costituita nel nuovo Comune;
- Minore complessità di gestione delle relazioni istituzionali (un unico Comune coinvolto);
- Eventuale possibilità di finanziare il nuovo PSC con i contributi statali/regionali per la fusione.

Punti di debolezza:

- La redazione del Piano parte solo dopo aver fondato il nuovo Comune e successivamente alla creazione della nuova area tecnica, in particolare del nuovo ufficio urbanistica: ciò implica che dalla nascita del nuovo Comune all'approvazione dello strumento urbanistico unitario intercorre un notevole lasso di tempo;
- In conseguenza di quanto sopra, anche per l'approvazione del/dei POC e dei PUA i tempi sono considerevolmente lunghi;
- Notevole complessità gestionale dell'ufficio urbanistica che, oltre alla inevitabile fase di riorganizzazione ed assestamento "post fusione", si trova a gestire tre diversi strumenti urbanistici tra loro difforni per cartografia, regolamentazione e, soprattutto, coerenza della pianificazione.

La seconda soluzione prevede l'attivazione dell' iter di redazione del PSC "intercomunale" **parallelamente** al percorso di fusione.

Di fatto i tre enti attivano "ante-fusione" la redazione di un piano unitario la cui elaborazione parte dall'assunzione dei Quadri Conoscitivi e dei Documenti Preliminari esistenti e dalla loro integrazione o aggiornamento.

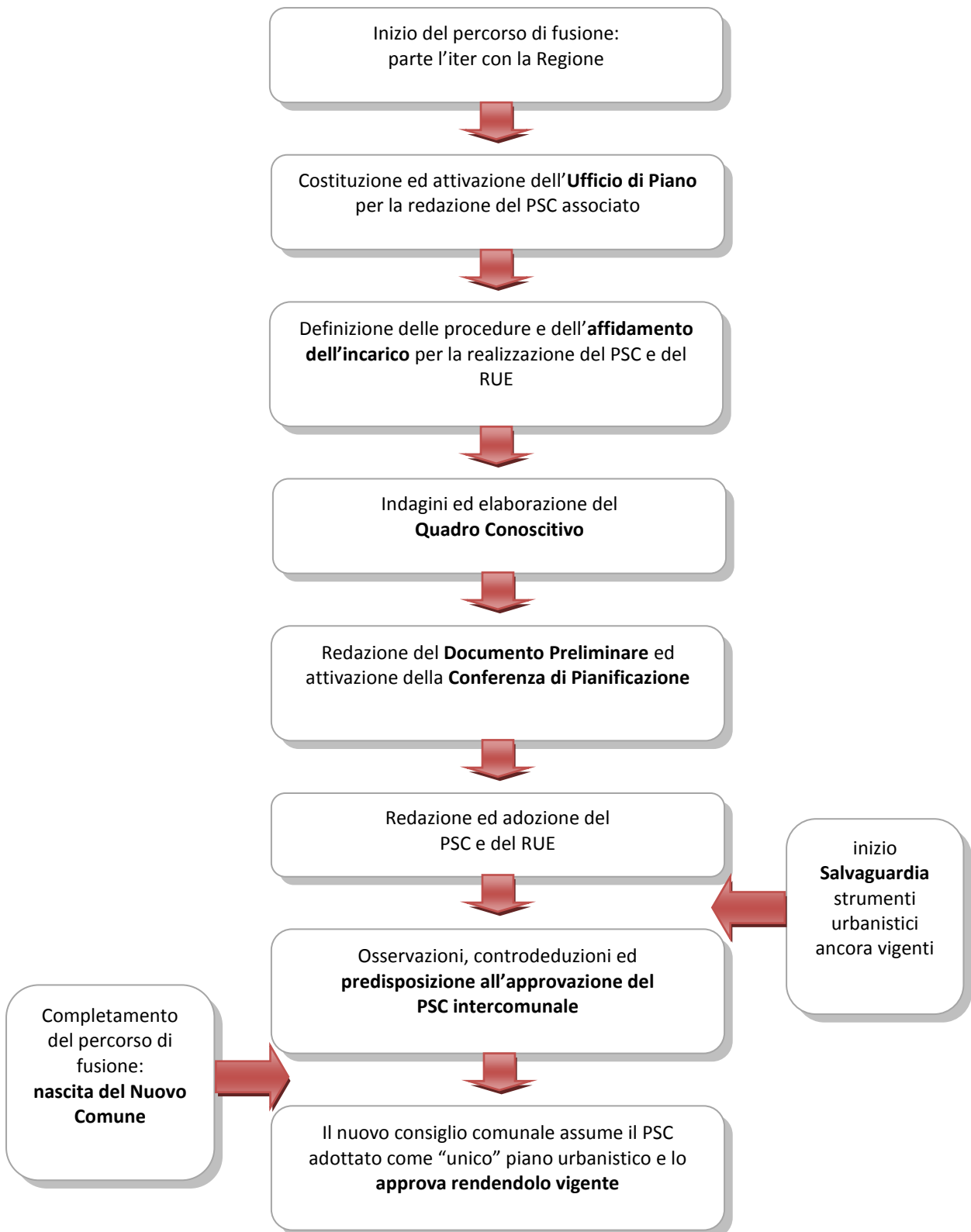
I tre Comuni possono quindi indire una nuova Conferenza di Pianificazione: di fatto, a questo punto, la pianificazione nei tre Enti può dirsi sostanzialmente "allineata".

Al termine della conferenza, l'adozione del PSC e del RUE fa attivare la salvaguardia degli strumenti urbanistici ancora vigenti nei singoli Comuni.

L'iter prosegue con la pubblicazione, con la raccolta delle osservazioni, e con le controdeduzioni e con l'approvazione.

L'ipotesi elaborata prende in considerazione la possibilità di procedere all'approvazione del PSC nel Consiglio del nuovo Comune, che di fatto può assumere il precedente piano intercomunale come unico piano comunale e, quindi, approvarlo e renderlo vigente immediatamente dopo la nascita del nuovo Ente.

Lo schema seguente illustra il percorso:



Punti di forza:

- Il nuovo Comune si può dotare di un piano urbanistico “unico” in tempi molto brevi;
- Alto valore istituzionale e politico del percorso di pianificazione “ante-fusione” in relazione col complessivo iter della fusione;
- Opportunità di dotarsi di uno strumento urbanistico d’area vasta moderno e aggiornato, a prescindere dal percorso di fusione (in particolare per il Comune di Migliaro e per il Comune di Massa Fiscaglia);
- Minori complessità tecnico procedurali, per il fatto che l’ufficio di piano elabora il nuovo PSC collaborando, per la maggior parte del percorso, con uffici urbanistici consolidati;
- Minori complessità gestionali e procedurali per il nuovo ufficio urbanistica “post-fusione”;
- Tempi più ristretti per l’elaborazione del POC del nuovo Comune unico;
- Minori disagi per i cittadini e per le imprese nel contesto delle relazioni con il nuovo Comune.

Punti di debolezza:

- La scansione delle fasi previste deve essere basata su una pianificazione dei tempi e una armonizzazione dei due iter (fusione e PSC) molto complessa;
- Il finanziamento del nuovo PSC, in assenza di contributi esterni, è interamente a carico dei tre Comuni.

Sintesi strumenti urbanistici nel contesto delle Unioni

Punti di forza attuali:

- ad oggi la situazione degli strumenti urbanistici è sufficientemente favorevole alla creazione di un unico Piano Urbanistico di area, in quanto nessun comune ha terminato l'iter di redazione ed approvazione del PSC.

77

Punti di debolezza attuali:

- strutturale disomogeneità degli strumenti della Pianificazione Urbanistica, dei Regolamenti Urbanistici e della gestione degli strumenti cartografici; di fatto si rileva la impossibilità di dialogo tra gli strumenti urbanistici vigenti nei tre Comuni.

I vantaggi della pianificazione unificata nella prospettiva di fusione:

- possibilità di dotarsi, anche in tempi brevi, di uno strumento urbanistico unificato aggiornato ed efficiente, contribuendo a ridurre le complessità procedurali e gestionali ed a mitigare efficacemente i disagi dei cittadini e delle imprese derivanti dalla nascita del nuovo Comune con riferimento alle tematiche urbanistiche ed edilizie. La nuova pianificazione unitaria assume anche un considerevole valore istituzione e politico.

L'AREA EDUCATIVO-SCOLASTICA, SOCIO-SANITARIA, RICREATIVO-SPORTIVA

Premessa

A partire dal Dpr. 616/1977 che decreta il trasferimento e la delega delle funzioni amministrative dello Stato agli Enti Locali ("Comuni, Province e Comunità Montane"), passando per la Legge n. 59/1997 (la prima Legge Bassanini) che all'art. 1 recita "sono conferiti alla Regione e agli Enti Locali, nell'osservanza del principio di sussidiarietà, (art. 118 della Costituzione), tutte le funzioni ed i compiti amministrativi relativi alla cura degli interessi e alla promozione dello sviluppo delle rispettive comunità"..., proseguendo con il D.Lgs. n. 112/1998 "*Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed Enti Locali in attuazione del capo I della Legge n. 59/1997*", per giungere fino alla riforma del Titolo V della Costituzione, la Legge attribuisce al comune la competenza all'esercizio di funzioni e compiti fondamentali per la qualità della vita dei cittadini: servizi sociali e socio sanitari, educazione, istruzione, sport, attività culturali, formazione per tutta la vita.

Si tratta di funzioni che **segnano** il grado di civiltà e di benessere sociale di una comunità, la capacità del Comune di rappresentare e amministrare l'interesse pubblico, di tradurlo in beni e servizi rivolti a tutti i cittadini.

I tempi che stiamo vivendo, di contrazione delle risorse, quando non anche di degrado morale e vuoto politico, rischiano di travolgere la buona amministrazione, i luoghi dove le risorse pubbliche sono ancora impiegate per il bene comune.

Chi opera nella Pubblica Amministrazione, parte politica e parte tecnica, per le rispettive competenze, chiaramente delineate da una ricca legislazione, ha il dovere di contrastare, con trasparenza e rispetto della legalità, il degrado e il decadimento dello stato sociale, facendo scelte lungimiranti, guardando al futuro con senso di responsabilità.

Non bisogna temere le decisioni di ampio respiro perché sono queste che possono invertire l'attuale fase di recessione economica e di sfiducia nelle istituzioni: se c'è un disegno organico da portare al confronto con i cittadini, un progetto strategico di sviluppo della comunità, sostenibile, misurabile per costi e benefici, che scommette sul futuro, i cittadini sono disponibili a riavvicinarsi alla politica come bene comune e ad assicurare la loro partecipazione perché sanno che la qualità della vita è un "bene comune" che si può conseguire e mantenere solo in una dimensione pubblica.

Tra le scelte strategiche, di ampio respiro, figura sicuramente il ripensamento dell'assetto istituzionale, il dimensionamento ottimale dell'ente "comune" come ente locale che rappresenta la propria comunità, allo scopo di ottenere il migliore equilibrio possibile tra efficienza ed economicità ed efficacia dell'azione amministrativa.

I Comuni di Migliaro, Migliarino e Massa Fiscaglia sono da tempo impegnati nella gestione allargata di servizi e funzioni fondamentali per i cittadini e a sostenere e partecipare a istituzioni di area vasta (vedi, ad esempio, l'Istituto Comprensivo di Ostellato che comprende le scuole d'infanzia, le Scuole Primarie e le Scuole Secondarie di Primo Grado dei tre Comuni oltre a quelle del Comune di Ostellato, appunto).

La decisione di indagare, attraverso uno studio di fattibilità, l'ipotesi di fusione esprime concretamente la volontà delle tre Amministrazioni di accettare la sfida, di affrontare le difficoltà e i vincoli che rallentano l'azione di governo della Pubblica Amministrazione con una scelta coraggiosa, difficile per le resistenze municipalistiche che può determinare ma potenzialmente in grado di creare i presupposti per un Comune più attrezzato a superare la crisi, capace di riprendere il cammino verso lo sviluppo economico, sociale e culturale della comunità.

In questo contesto, *l'area educativo-scolastica, socio-sanitaria e culturale* può rappresentare un ambito strategico a sostegno del progetto politico della fusione, un'occasione importante, da non perdere per ripensare, in un Comune di 10.000 abitanti, l'organizzazione delle funzioni che assicurano ai cittadini l'educazione, l'istruzione, i servizi sociali, la salute, la cultura, lo sport e le attività ricreative.

La popolazione generale dei Comuni di Migliaro, Migliarino e Massa Fiscaglia negli ultimi dieci anni non evidenzia un trend di incremento demografico, al contrario si registra un calo (prendendo come riferimento il censimento del 2001 in relazione all'ultimo censimento del 2011 mediamente 3,7%, più elevato nel Comune di Massa Fiscaglia [-5,7%], in leggera controtendenza nel Comune di Migliarino [+0,7%]) e anche questo dato depone a favore dell'ipotesi di fusione per rivitalizzare la popolazione e contenere il tasso di invecchiamento.

Le caratteristiche dimensionali e quali-quantitative dei tre Comuni rispetto al l'area educativo-scolastica/socio-sanitaria, confermano il trend generale e rafforzano l'opportunità di un'ipotesi di fusione per fare massa critica e rafforzare il sistema formativo e di welfare dei tre Comuni.

Distribuzione della popolazione per fasce di età

Fasce	Migliaro	Migliarino	Massa Fiscaglia	Totali	Percentuali totali
0-4	74	145	81	300	3,1%
5-14	148	230	239	617	6,4%
15-19	69	114	138	321	3,3%
20-39	501	855	663	2.019	21,0%
40-64	867	1.467	1.421	3.755	39,1%
65<	580	928	1.079	2.587	27,0%
Totale	2.239	3.739	3.621	9.599	100,0%

Settore Servizi Educativi, Scolastici, Sociali, Culturali, Sportivi e Ricreativi

Nidi D'Infanzia

I Servizi per la prima infanzia sono presenti in tutti i tre i Comuni con numeri molto bassi e con soluzioni gestionali diverse: a Massa Fiscaglia c'è una sezione di nido d'Infanzia (15 bambini) con gestione affidata a personale comunale, Migliarino invece ha scelto, insieme al Comune di Ostellato, la via della costituzione di un consorzio, il "Consorzio Zerosei" che gestisce il nido d'infanzia "Arcobaleno" (3 sezioni, compresa una sezione "primavera" per bambini dai 24 ai 36 mesi); il 30% dei posti sono attribuiti ai bambini residenti nel Comune di Migliarino; a Migliaro è attivo un micro nido (10 bambini frequentanti) affidato ad una cooperativa sociale: nel complesso i tre Comuni già ora hanno i numeri per un Nido d'Infanzia costituito di tre sezioni che permetterebbe una gestione più razionale ed efficiente oltre ad offrire migliori opportunità di caratterizzazione del progetto pedagogico, del rapporto con le famiglie e con il territorio.

La fusione, quindi, rispetto ai Servizi per la prima infanzia consente la qualificazione del servizio, la tensione verso la definizione di un progetto pedagogico nuovo, favorisce la possibilità di scambio e di confronto tra modelli gestionali ed esperienze educative diverse.

Nel conseguimento di questo obiettivo, può essere di grande aiuto il **coordinamento pedagogico di zona**.

L'attuale "microcosmo" dei servizi per la prima infanzia, soprattutto inizialmente, può costituire una criticità perché richiede decisioni di prospettiva, che non indulgano al "piccolo è bello", valutazioni sulla forma gestionale più idonea, consapevolezza che bisognerà fare i conti con la resistenza al cambiamento, con le preoccupazioni di genitori e personale dipendente

Si tratta però di criticità che si possono governare con il coinvolgimento di personale e famiglie nel processo decisionale e soprattutto nell'individuazione delle modalità per valorizzare le peculiarità territoriali nella nuova dimensione che uscirà dalla fusione dei tre Comuni.

Scuola

La rete scolastica di questa area, per avere un dimensionamento corrispondente agli standard previsti dalla legislazione nazionale e regionale, si è configurata interessando anche il Comune di Ostellato che è la sede amministrativa dell'Istituto Comprensivo che comprende le Scuole d'Infanzia, le Scuole Primarie e le Scuole Secondarie di Primo grado dei Comuni di Massa Fiscaglia, Migliaro e Migliarino.

Il processo di fusione apporterebbe una semplificazione importante ai rapporti tra l'istituzione scolastica e l'ente locale creando migliori condizioni di qualificazione del sistema scolastico attraverso il legame tra Scuola e comunità Locale: il territorio quale luogo privilegiato di opportunità formative, aula decentrata, arricchimento dei curricula scolastici, in una prospettiva non autoreferenziale, ma aperta a nuove forme di apprendimento locale e extra locale.

Servizi per facilitare la frequenza scolastica

I servizi per facilitare la frequenza scolastica (mensa, trasporto, pre scuola e post scuola, sostegno educativo assistenziale per l'inserimento scolastico dei bambini diversamente abili) rappresentano una parte importante del sistema di welfare che il Comune assicura alla propria comunità e alle istituzioni scolastiche in particolare. Se ben strutturati e qualificati, contribuiscono in maniera significativa a sostenere il diritto allo studio nelle scuole di ogni ordine e grado: si tratta di servizi che richiedono flessibilità organizzativa in relazione al mutamento dei bisogni dell'utenza.

In questi ultimi anni, a seguito prima della Legge n. 53/2003 e poi, soprattutto della riforma Gelmini, abbiamo assistito ad un cambiamento frequente del tempo scuola, che ha imposto ed impone di adeguare l'organizzazione dei servizi a sostegno della frequenza scolastica: per farlo bisogna introdurre profonde modifiche all'assetto dei servizi, che la scala ridotta che contraddistingue i piccoli Comuni non riesce a sostenere.

I tre Comuni protagonisti del progetto di fusione confermano questa considerazione: il servizio per l'accesso più strutturato, e maggiormente in grado di rispondere alla evoluzione dei bisogni, è il servizio di refezione scolastica, che è stata affidata, con un unico contratto di somministrazione, a CIR Food di Reggio Emilia: in questo ambito i Comuni di Massa Fiscaglia, Migliaro e Migliarino

hanno anticipato il progetto di fusione comprendendo che solo attraverso una gestione associata era possibile fornire il servizio a condizioni adeguate di prezzo e qualità.

Non altrettanto si può dire per il trasporto scolastico che è realizzato solo in due Comuni su tre (Massa Fiscaglia e Migliarino) con gestione diretta: un autista dipendente a tempo indeterminato a Massa Fiscaglia e un autista dipendente a tempo indeterminato a Migliarino; nonostante il numero di dipendenti ai “minimi termini”, la percentuale di copertura dei costi del servizio è molto bassa e il grado di flessibilità ed adeguatezza agli orari di uscita da scuola degli alunni scarsamente corrispondente alle necessità. Si ricorda che il trasporto scolastico non è un servizio a domanda individuale, ma ai sensi del D.P.R. n. 616/77, un servizio collettivo obbligatorio per Scuola Primaria e Scuola Secondaria di Primo Grado (la scuola dell’obbligo), di competenza dell’Ente Locale.

Ne discende l’esigenza di ripensare, nell’occasione del processo di fusione, il servizio di trasporto e gli altri servizi di sostegno all’accesso scolastico, in un’ottica più ampia sia per migliorare la performance gestionale (minori costi e maggiore flessibilità della prestazione) sia per estendere all’intero territorio dei tre Comuni i servizi per facilitare l’accesso alla frequenza scolastica.

Occorre un attento esame per valutare l’introduzione progressiva di una **responsabilità gestionale unitaria** per tipologia di servizio che può consentire migliori performances sia in termini di efficacia sia rispetto all’efficienza ed economicità dei servizi resi.

Occorre inoltre esaminare con attenzione la sostenibilità della **gestione in economia** di questi servizi: il trasporto scolastico, ad esempio, richiede periodici investimenti per il rinnovo del parco mezzi, necessita di costi di manutenzione significativi, richiede personale flessibile e di elevata professionalità.

Per non parlare poi dei vincoli normativi sempre più stringenti alle assunzioni nell’ambito delle leggi di coordinamento della spesa pubblica che ormai non consentono nemmeno più di assolvere al turn over per garantire i servizi istituzionali dei Comuni.

La gestione diretta comporta anche grosse difficoltà ad assicurare personale adeguato per le sostituzioni in caso di assenza dei titolari.

Analogo ragionamento può essere applicato al servizio di sostegno educativo assistenziale ai bambini diversamente abili

L’eventuale affidamento esterno di questi servizi volti a facilitare l’accesso alla frequenza scolastica, dovrebbe essere inserito come “analisi di fattibilità” nella prima fase del progetto di fusione perché può avere riflessi importanti sull’ipotesi di dotazione organica, a regime, del nuovo comune.

Il progetto di fusione può risultare vantaggioso anche per l’**edilizia scolastica** poiché consente di sfruttare la maggiore capacità d’investimento di un Comune di maggiori dimensioni.

In particolare possono essere più consistenti sia le tradizionali forme di auto finanziamento (oneri di urbanizzazione, dismissioni patrimoniali, avanzo di amministrazione), sia maggiormente sostenibili iniziative di finanza innovativa quale il project financing in un comune più solido ed attrezzato ad attrarre investimenti privati.

Da sottolineare anche che eventuali finanziamenti statali (ex Legge 11 gennaio 1996, n. 23) possono essere più facilmente intercettati da Comuni uniti in forme associative o che, come nel nostro caso, hanno intrapreso la strada della fusione.

Servizi Sociali e Socio-Sanitari

I Comuni di Migliaro, Migliarino e Massa Fiscaglia fanno parte del Distretto Sud-Est della Zona socio sanitaria di Codigoro che comprende altri 5 Comuni e sono soci dell'ASP del Delta ferrarese alla quale partecipa anche il Comune di Ostellato, non appartenente alla Zona Socio sanitaria di Codigoro ma alla Zona Socio sanitaria di Portomaggiore: ne deriva una maggiore complessità della governance socio sanitaria, che si è accentuata a seguito del ritiro delle deleghe all'Azienda USL di Ferrara per l'esercizio delle funzioni socio assistenziali ed il suo conferimento all'ASP del Delta ferrarese, nata nel 2008. I Comuni della Zona socio sanitaria di Codigoro, oltre alle strutture residenziali e semi residenziali per disabili ed anziani, assegnate a seguito dell'estinzione delle IPAB, hanno conferito il 1° di Luglio di quest'anno all'ASP del Delta Ferrarese *"...la gestione delle attività a favore delle cittadine e cittadini residenti nel territorio degli enti conferenti, degli ambiti relativi ai minori, ai disabili, agli adulti, agli immigrati in difficoltà ed agli anziani (accesso, valutazione, programma assistenziale individuale, verifica degli interventi previsti nel piano, eventuale aggiornamento e valutazione della soddisfazione dell'utenza)"* [dalla Convenzione costitutiva dell'ASP del Delta Ferrarese]. Si tratta di un'operazione che ha restituito ai Comuni la competenza sulle funzioni socio assistenziali e ha assegnato ad un'azienda pubblica la gestione di attività e servizi essenziali per i cittadini in una fase importantissima di attuazione delle direttive regionali relative all'accreditamento dei servizi socio sanitari per disabili ed anziani che ha, tra l'altro, sancito la separazione della committenza in capo ai Comuni e alle AUSL, dalla erogazione delle prestazioni in capo alle ASP ed ai soggetti privati accreditati.

Nel corso del 2012 il Comune di Ostellato ha deciso di uscire dall'ASP del Delta ferrarese per aderire all'ASP Argenta Portomaggiore "Eppi – Manica – Salvatori", mantenendosi socio dell'ASP del Delta Ferrarese solo per la Casa Residenza ed il Centro Diurno per anziani di Codigoro e per la residenza ed il Centro diurno per disabili adulti di Codigoro, semplificando in questo modo il quadro che si era in un primo momento configurato al momento del ritiro delle deleghe all'AUSL di Ferrara.

Il processo di fusione confermerà ulteriormente la semplificazione non incidendo invece tale decisione sull'assetto politico istituzionale delle funzioni socio sanitarie di quest'area.

Servizi Culturali e Biblioteca

Le iniziative culturali (cinema, teatro, musica, valorizzazione della storia locale, promozione della lettura) costituiscono patrimonio sentito e vissuto dell'intera comunità residente nei Comuni di Migliaro, Migliarino e Massa Fiscaglia, alla quale concorrono associazioni culturali, movimenti spontanei di cittadini, categorie del mondo produttivo: la fusione in questo ambito può rappresentare un'occasione sia per caratterizzare le attività culturali in ciascuno dei tre centri sia per promuovere e sviluppare uno o due eventi di interesse sovra comunale, dando al nuovo Comune opportunità che prima non era possibile esplorare per i limiti connessi alla natura dei piccoli Comuni.

L'attuale gestione delle iniziative culturali è condotta in parte con personale comunale (n. 2 Istruttori Amministrativi: uno a Massa Fiscaglia, 1 a Migliarino), in parte mediante l'affidamento esterno a cooperative sociali di tipo culturale (in tutti e tre i Comuni, per esempio, la Biblioteca comunale è gestita dalla cooperativa "Le Pagine").

Occorre valutare bene quali sono le funzioni che è meglio esercitare all'interno del Comune perché **strategiche** nel rapporto fra governo locale e cittadini, perché capaci di incidere sulla coscienza civica e sulla partecipazione allo sviluppo sociale, culturale e civile della comunità.

Con la fusione dei tre Comuni, insomma, è opportuno stabilire, nel più ampio contesto dell'organizzazione del nuovo ente, quale sia la soluzione organizzativa migliore per dare sostenibilità, continuità e spessore alle politiche culturali di una comunità allargata che vuole mantenere le proprie radici ma nello stesso tempo aprirsi a progetti innovativi che ne rafforzino la possibilità di guardare al futuro, in una fase di forte restrizione delle risorse che potrebbe costringere ad abbandonare gli ambiti ritenuti meno essenziali alla vita di ogni giorno: *"...con la cultura non si mangia"*, frase nota, slogan semplicistico che se non viene analizzato in profondità rischia di rappresentare un alibi perfetto per decisioni drastiche che poi sarà molto difficile recuperare quando, finalmente, usciranno dalla crisi e dalla recessione economica.

Fusione, quindi, come occasione per resistere meglio alla contrazione delle risorse e per mantenere vivo il patrimonio culturale degli Enti Locali quale espressione alta dello sviluppo culturale e civile di una comunità.

Sport e Tempo Libero

Da valorizzare anche il movimento sportivo e ricreativo espresso dai tre Comuni.

La dotazione di impianti e campi sportivi dovrà essere pensata in modo da rispondere alle necessità di un comune più grande; le modalità di gestione che coinvolgono anche ora le società sportive si ritiene debbano essere mantenute perché costituiscono il volano per la crescita dello sport di base, sarà fondamentale coinvolgerle nella programmazione e nel dimensionamento dell'attività nella nuova scala richiesta dalla fusione.

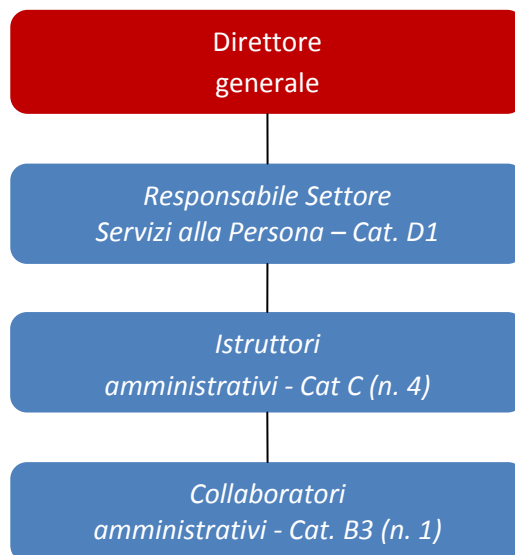
L'ipotesi di fusione può rappresentare un'opportunità per la funzione di promozione e diffusione della pratica sportiva non agonistica: lo sport di base diffuso sul territorio nella scuola e nell'extra scuola è promozione della salute nelle diverse fasce della popolazione, ma è anche formidabile strumento di promozione dell'associazionismo e del volontariato al servizio della comunità;

La valorizzazione di questi due elementi si ritiene debbano guidare l'organizzazione della pratica sportiva e delle attività ricreative del nuovo comune in esito al progetto di fusione dei Comuni di Migliaro, Migliarino e Massa Fiscaglia.

La dotazione di impianti e campi sportivi dovrà essere pensata in modo da rispondere alle necessità di un comune di medie dimensioni e le modalità di gestione che coinvolgono anche ora le società sportive si ritiene debbano essere mantenute perché costituiscono il volano per la crescita dello sport di base, sarà fondamentale coinvolgerle nella programmazione e nel dimensionamento dell'attività nella nuova scala richiesta dalla fusione.

Proposta organizzativa Area Servizi Scolastici, Sociali, Culturali

Struttura organizzativa



L'organizzazione proposta si fonda sull'acquisizione di una fisionomia specifica dei servizi alla persona attualmente, invece, inseriti in tutti e tre i Comuni nell'area degli affari Generali. La dimensione del nuovo Comune (circa 10.000 abitanti) permette di caratterizzare maggiormente il settore educativo scolastico sociale e culturale senza costi aggiuntivi: la categoria D1 attualmente dipendente del Comune di Massa Fiscaglia può assumere il ruolo di responsabile del Settore che risponde del suo operato direttamente al Segretario – Direttore Generale un modello organizzativo **unitario** nella direzione e nella **responsabilità gestionale** ma distribuito sul territorio in modo da costituire un punto di riferimento vicino ai cittadini e ai loro bisogni.

Il modello proposto presuppone anche che sia il Comune titolare delle funzioni educative, scolastiche, sociali e culturali, che per queste funzioni **il cittadino si rivolga al Comune e non ad altri soggetti**: l'accesso e la presa in carico fanno capo al Comune, l'erogazione della prestazione, invece, a soggetti pubblici e privati convenzionati che esercitano una potestà pubblica regolata da contratto di servizio; in questa ipotesi, anche **lo sportello sociale** quale porta d'accesso ai servizi e agli interventi di tipo sociale, è organizzato e gestito dal Comune insieme alle altre funzioni relative ai servizi alla persona, non si farebbe quindi riferimento per la gestione degli sportelli sociali all'ASP del Delta ferrarese, come in un primo momento ipotizzato nella proposta di riorganizzazione del Servizio Sociale del Distretto Sud – Est/Zona Socio Sanitaria di Codigoro e questo per consentire sia una semplificazione amministrativa (un unico punto d'accesso per i cittadini ai servizi alla persona) sia per distinguere chiaramente la responsabilità della committenza rispetto alla responsabilità di chi eroga le prestazioni ai cittadini: la prima fa capo al Comune che esercita un adeguato controllo sul fornitore di prestazioni attraverso il contratto di servizio, la seconda al soggetto pubblico o privato convenzionato che effettua la prestazione/intervento/attività.

Nel nostro caso si attribuisce all'**ASP del Delta Ferrarese** la competenza e la responsabilità di gestire, in base alla convenzione costitutiva, i servizi sociali e socio sanitari in regime di accreditamento per tutto il Distretto, attribuendo la governance ai Comuni.

Il modello organizzativo proposto, individua nel responsabile di settore la figure professionali alle quali fa capo:

1. la funzione amministrativa di back office in relazione alla produzione degli atti amministrativi necessari alla traduzione dell'attività del settore di riferimento;
2. la gestione dei servizi del settore, in base alle risorse umane, finanziarie e strumentali assegnate e sulle base dei criteri gestionali discussi e stabiliti con il responsabile d'area in capo alla direzione generale.

In ciascuno dei tre Comuni opererà un **punto d'accesso** ai servizi educativi, scolastici, socio sanitari, culturali e ricreativo sportivi per avvicinare la risposta pubblica ai cittadini e ai loro bisogni.

Nevralgico è poi il rapporto con l'ASP che, con la nuova organizzazione attuata dal mese di Luglio di quest'anno, conseguente alle nuove ampie attribuzioni derivanti dal ritiro delle deleghe delle funzioni socio assistenziali all'Azienda USL di Ferrara, rappresenta **il cuore del sistema** di attività e servizi sociali e socio sanitari del Distretto Sud-Est/Zona sociale di Codigoro.

La nuova convenzione costitutiva sottoscritta dai Comuni soci il 20 giugno di quest'anno, tra l'altro, recita: *"... L'attività dello sportello sociale sarà gestita dai singoli Comuni soci. Gli sportelli sociali opereranno in rete con l'ASP per realizzare le opportune integrazioni anche attraverso appositi protocolli operativi"*.

La costituzione di un rapporto strutturato e di una comunicazione in tempo reale tra gli sportelli sociali ed i servizi e le attività dell'ASP è una condizione fondamentale per rendere funzionale e corrispondente ai bisogni dei cittadini il sistema di Welfare dei Comuni del delta ferrarese.

Venendo poi alle specifiche esigenze dei Comuni di Massa Fiscaglia, Migliaro e Migliarino con riferimento al nuovo assetto delle funzioni socio assistenziali e più complessivamente in relazione all'area dei servizi educativi, scolastici, socio - sanitari, sportivi e ricreativi, l'attuale dotazione organica risulta numericamente adeguata se sarà efficace l'organizzazione delle funzioni di supporto esercitate dall'ASP per la gestione amministrativa della presa in carico e della valutazione dei bisogni assistenziali e socio sanitari poiché le unità attualmente in servizio nei tre Comuni (4 categorie C – Istruttore Amministrativo, 1 categoria B – Collaboratore amministrativo) devono essere dedicate alle funzioni di accoglienza ed accesso dei cittadini.

Nell'attuale dotazione generale di personale dei tre Comuni figurano *n. 1 Cat. B3 – Assistente di base* e *n. 5 Cat. B1 - Assistente di base*, che non sono coerenti con le scelte operate con la costituzione dell'ASP e l'accreditamento di cooperative sociali che operano sul territorio dell'area del Delta ferrarese: è opportuno quindi, prevedere il trasferimento delle unità in servizio sull'ASP o, in subordine, sulla cooperativa sociale, con la conseguente modificazione della dotazione organica, liberando in questo modo risorse per gli adeguamenti che si renderanno necessari.

Azioni di Miglioramento

Il progetto di fusione si presta all'adozione di alcune azioni di miglioramento dell'azione della Pubblica Amministrazione rivolte ai cittadini che possono aiutare anche ad allentare la resistenza al cambiamento, fermo restando che tali azioni hanno soprattutto la funzione di adeguare la capacità di risposta ai bisogni della comunità attraverso l'innovazione tecnologica e l'aumento della professionalità degli operatori pubblici.

Nell'ambito dei servizi alla persona si descrivono di seguito due possibili azioni innovative da far partire in coincidenza con la costituzione del nuovo comune esito della fusione dei Comuni di Migliaro, Migliarino e Massa Fiscaglia.

Sistema informativo di accesso ai servizi

Il cittadino portatore di un bisogno semplice o complesso per risolvere tale bisogno si rivolge al suo comune di residenza sperando di ottenere risposte appropriate e competenti, di non essere rinviato a questo o a quel servizio come "una pallina da tennis".

Nella nostra regione da tempo si sta lavorando per migliorare la capacità della Pubblica Amministrazione di servire la propria comunità.

Lo **sportello sociale** è una risposta in questa direzione.

Il modello regionale vede lo **sportello sociale informatizzato** come porta d'accesso al sistema di servizi sociali e socio sanitari, agli altri servizi si arriva attraverso la messa a punto di raccordi informatici tra gli sportelli socio sanitari e punti di accesso specialistici per semplificare le procedure e i percorsi dei cittadini nel sistema dei servizi.

L'occasione del progetto di fusione dei Comuni di Migliaro, Migliarino e Massa Fiscaglia, può mutuare il modello regionale degli sportelli sociali studiando un **sistema informativo integrato** in grado, da un lato, di far dialogare i punti d'accesso alla rete dei servizi dell'area educativo scolastica - socio - sanitaria, ricreativo - sportiva, e dall'altro, di intervenire con soluzioni tecnologicamente avanzate per realizzare l'interfaccia con l'ASP del Delta Ferrarese: un software capace di garantire in modo semplice ed immediato il trasferimento delle informazioni da un nodo all'altro per assicurare al cittadino risposte rapide, complete, personalizzate.

Il sistema informativo va pensato e sviluppato per le esigenze dei Comuni del Distretto Sud-Est/Zona socio sanitaria di Codigoro e dell'ASP del Delta ferrarese in modo da risultare compatibile con la rete dei servizi di quell'area.

La modernizzazione del sistema di accesso ai servizi e la sua armonizzazione con la gestione della presa in carico, della valutazione e della erogazione delle prestazioni può ricevere maggiore impulso dal processo di fusione che semplifica la composizione amministrativa della Zona socio sanitaria di Codigoro rendendola più snella e meno frammentata.

Software per iscrizioni e pagamenti on-line, prenotazione pasti

La costituzione del nuovo Comune per effetto della fusione dei Comuni di Migliaro, Migliarino e Massa Fiscaglia, rende sicuramente opportuna e più conveniente l'introduzione di innovazione tecnologiche che consentano sia di modernizzare la gestione dei servizi con possibilità di ridurre, dopo l'investimento iniziale, le ordinarie spese di gestione, sia di offrire ai cittadini più opzioni per accedervi. In particolare si propone di valutare, fin da questa fase, l'introduzione di un **sistema**

informativo che permetta di gestire la prenotazione dei pasti del servizio di refezione scolastica mediante soluzioni (es. palmari) che trasmettono la richiesta del singolo bambino nei centri di produzione e allo stesso tempo consentono un controllo quotidiano dei pasti prenotati da parte del genitore che, in questo modo, al momento del ricevimento della fattura, può controllare la corrispondenza tra i pasti consumati e quelli prenotati.

Il sistema informativo dovrà poi consentire di effettuare le iscrizioni ai servizi e i relativi pagamenti on line, con evidenti benefici sia per il Comune (minor numero di persone agli sportelli, semplificazione amministrativa), sia per l'utente (economia di tempi e minore burocrazia).

La realizzazione di tali innovazioni richiede investimenti di base che sono più accessibili e meglio ammortizzabili in un comune di dimensioni maggiori rispetto a quelle di ciascuno dei tre Comuni in esame.

Sintesi e indicazioni conclusive

In conclusione indichiamo di seguito i punti di forza e i nodi da sciogliere rispetto all'area educativo scolastica, socio sanitaria – ricreativo – sportiva nella prospettiva di una fusione tra i Comuni di Massa Fiscaglia, Migliaro e Migliarino

Area educativo-scolastica

Nodi da sciogliere:

- Applicare soluzioni organizzative per la gestione dei servizi che individua una responsabilità gestionale unitaria allo scopo di assicurare la necessaria distinzione tra *funzione pubblica*, cura dell'interesse generale che spetta all'ente locale ed *erogazione della prestazione pubblica* che può essere affidata sia all'ente locale sia ad un soggetto privato in possesso dei requisiti stabiliti dalla committenza pubblica per fornire ai cittadini i servizi di cui hanno bisogno.

Nei servizi per la prima infanzia attualmente presenti nei tre Comuni, tradurre questo principio organizzativo significa *semplificare le forme di gestione*: come già detto, i tre Comuni hanno già i numeri per organizzare un *unico Nido d'Infanzia* costituito di tre sezioni che permetterebbe una gestione più razionale ed efficiente oltre ad offrire migliori opportunità di caratterizzazione del progetto pedagogico, del rapporto con le famiglie e con il territorio.

Quale forma di gestione adottare?

La gestione diretta con personale proprio, richiede di adeguare la dotazione organica del nuovo comune valutando come farlo a costi invariati: occorre un'analisi del fabbisogno di personale che individui i posti che si ritengono sovrabbondanti rispetto alla necessità (vedi l'attuale dotazione di personale del Settore finanziario che appare esuberante rispetto alla dimensione dei tre Comuni oggetto di fusione) per portarli sui profili che servono per i servizi: nel nostro caso occorrono tre posti in più a tempo pieno nella qualifica di educatore - Cat. C e un posto in più a tempo pieno nella qualifica di ausiliario - Cat B.

La gestione diretta consente:

- di intervenire più agevolmente sulla qualità del servizio;
- di curare la continuità educativa e la qualificazione del personale;
- di coinvolgere direttamente le famiglie nelle scelte dell'amministrazione rispetto ai servizi per la prima infanzia.

ma:

- è meno flessibile perché il contratto nazionale pone dei vincoli (calendario scolastico di max 42 settimane, 30 ore frontali con i bambini, ecc...) che condizionano l'adeguamento dell'organizzazione all'evoluzione dei bisogni delle famiglie;
- i costi del personale sono più elevati.
- irrigidisce la dotazione organica dell'ente riducendo i margini di manovra dell'amministrazione rispetto alle possibilità di sviluppare nuove politiche che richiedono personale aggiuntivo da prevedere nella dotazione organica;

- la sostituzione del personale a tempo indeterminato (turn over) e gli incarichi a tempo determinato sono più difficili per effetto di leggi sempre più stringenti finalizzate al contenimento della spesa pubblica e al coordinamento della finanza locale.

La gestione in appalto, invece:

- è più flessibile sia perché non ha i vincoli del Contratto Nazionale dei Servizi per la prima infanzia gestiti dagli enti locali sia perché non ingessa la dotazione organica dell'ente;
- i costi del personale sono minori;
- offre alle famiglie un servizio più ampio sia nell'orario giornaliero di apertura sia nella durata del calendario scolastico;

ma:

- richiede di risolvere il problema del personale attualmente in servizio nel nido d'infanzia del Comune di Massa Fiscaglia: n. 3 Educatrici e n. 1 inserviente risultando difficilmente praticabile l'ipotesi del conferimento del personale alla ditta aggiudicataria della gara per l'affidamento del servizio;
- il contratto di servizio che regola i rapporti tra la committenza e il soggetto gestore non sempre consente un rapporto con le famiglie efficace come quello assicurato dalla gestione diretta;
- la continuità educativa e la formazione del personale nella gestione esternalizzata non hanno ancora raggiunto il livello della gestione diretta.

L'attuale trend demografico porta a ritenere che tre sezioni di Nido d'infanzia coprano la domanda di nido delle famiglie in una prospettiva temporale medio breve: occorrerà prestare attenzione alla risposta delle famiglie al nuovo modello di nido per valutare meglio il reale fabbisogno di posti nido: il dato della natalità non basta poiché la percentuale dei bambini che frequentano il nido in rapporto ai nati ora copre solo il **25%**, (*valore raccomandato dagli obiettivi di Lisbona del 2000: 33%*).

Visto l'attuale indice di natalità (55 nati ogni anno nel Comune allargato; utenza potenziale costituita da bambini da tre a 36 mesi: 166) per cogliere l'obiettivo di Lisbona occorre prevedere un potenziamento di due delle tre sezioni (+10 bambini), passando da 45 iscritti a 52, con un maggiore costo di circa **€ 50.000,00**.

Per rendere possibile con prontezza un ampliamento dei posti nido in caso di liste d'attesa significative, è opportuno che l'immobile che sarà destinato a Nido d'infanzia dopo la fusione dei tre Comuni abbia già gli spazi necessari i requisiti strutturali previste dalla nuova direttiva regionale n. 85 del 26 Luglio 2012.

- Rivedere le forme di gestione del trasporto scolastico superando l'attuale gestione "mista" e introducendo l'affidamento in appalto: tale ipotesi deve essere accompagnata da soluzioni congrue per il personale dipendente di ruolo che, qualora ciò non comporti spese aggiuntive, può essere destinato ad altre mansioni all'interno del comune, oppure incentivato a seguire il trasferimento del "ramo d'azienda esternalizzato".

Punti di forza.

- La dimensione del nuovo comune (circa 10.000 abitanti) favorisce un dimensionamento dei servizi per la prima infanzia, della rete scolastica, dei servizi per l'accesso (mensa trasporto, pre scuola, post scuola, sostegno educativo assistenziale ai bambini disabili, ecc...) razionale e maggiormente flessibile, quindi più in grado di rispondere all'evoluzione dei bisogni dei cittadini.
- La Scuola Statale ha maggiori possibilità in un'area costituita da soli due Comuni (il Comune di Ostellato dove ha sede e il Comune che si costituirà con la fusione) di tradurre positivamente l'autonomia didattica, organizzativa ed amministrativa prevista dalla Legge: si possono avere organici più solidi, risulta facilitata la continuità didattica orizzontale e verticale, la qualità del piano dell'offerta formativa, l'innovazione e la sperimentazione didattica.
- Le forme di organizzazione dei servizi educativi e scolastici pensate per un unico comune consentono economie gestionali e razionalizzazioni non realizzabili in Comuni di dimensioni come quelle attuali. Si può stimare (stima prudenziale) una minore spesa annuale complessiva sui servizi educativi e scolastici attualmente erogati di circa 15/20.000,00 euro derivanti dalla rinegoziazione dei contratti esistenti (-7.000,00 euro), dalla riorganizzazione del Nido d'infanzia (- 10.000,00 euro), dal contenimento delle spese di funzionamento (- 3.000,00 euro)
- Possibilità di offrire alle famiglie residenti a Massa Fiscaglia, Migliaro e Migliarino servizi educativi e scolastici omogenei, vicini ai cittadini, alla stesse condizioni economiche e regolamentari, quindi: **maggior equità**

Area socio sanitaria

Nodi da sciogliere

- Necessità di distinguere bene le funzioni di committenza da quelle di erogazione dei servizi: l'ASP del delta ferrarese assolve compiti di *“accesso, valutazione, programma assistenziale individuale, verifica degli interventi previsti nel piano, eventuale aggiornamento e valutazione della soddisfazione dell'utenza”*, come dice la convenzione costitutiva, l'accesso e la presa in carico, la valutazione multimodale e multi professionale sono funzioni che, forse con maggiore appropriatezza, potrebbero stare in capo alla committenza, riservando all'ASP i compiti propri di un'azienda, ovvero la realizzazione dei servizi conferiti.

Si tratta di un tema controverso che potrebbe essere chiarito dalla Regione che a breve uscirà con propri indirizzi sulla natura e sulle competenze delle Aziende Pubbliche di servizi alla Persona.

A questi si rimanda per le conseguenti decisioni.

Punti di forza

- Possibilità di istituire sull'area interessata alla fusione presidi socio sanitari e punti d'accesso ai servizi vicini ai cittadini riorganizzando il sistema dell'accesso, della presa in carico e della valutazione socio sanitaria integrata in una dimensione sovracomunale dove l'organizzazione

in rete degli sportelli sociali dei Comuni interagisce con l'ASP del Delta ferrarese assicurando ai cittadini un servizio integrato, presente in ogni nodo del sistema.

- Maggiori possibilità di valorizzazione delle potenzialità presenti sul territorio per organizzare la rete istituzionale e informale dei servizi sociali e socio sanitari secondo il modello della community care.

Servizi culturali e Biblioteca

Nodi da sciogliere

- Nell'ambito delle politiche culturali il principale nodo da sciogliere è la **resistenza al cambiamento**: le politiche culturali di un comune di piccole dimensioni sono spesso concentrate sulle peculiarità di territorio, sulle radici e le tradizioni che quel territorio esprime, l'eventuale fusione quindi potrebbe determinare una resistenza localistica che occorre prevedere e governare, dando la possibilità ai cittadini di partecipare alla costruzione del nuovo progetto. Oggi si parla molto empowerment, di valorizzazione delle capacità individuali al servizio della rete, di democrazia diretta attuata con la partecipazione al governo della cosa pubblica mediante i social network, i blog o altre forme di dibattito e se ne parla nella città metropolitana come nel piccolo comune grazie alla potenza straordinaria dei mezzi di comunicazione presenti in molte case: ecco dare gambe per camminare alla partecipazione dei cittadini alla costruzione del nuovo comune, rendere concreta questa possibilità, rappresenta la forma migliore per andare oltre la moda del momento, per diffondere e radicare la cultura della cittadinanza attiva e del bene pubblico, per scoraggiare demagogia e qualunquismo.

Punti di Forza

- Il principale punto di forza della fusione nell'ambito dei servizi culturali, è costituito dalla possibilità di sviluppare, in virtù della dimensione più ampia del nuovo comune, sia i servizi di base rivolti a tutti i cittadini (un esempio per tutti è rappresentato dai punti di lettura e di ritrovo soprattutto per ragazzi che ancora caratterizzano la biblioteca pubblica che continua a svolgere un significativo ruolo di formazione culturale di base e di aggregazione giovanile - andare in biblioteca vuole ancora dire per molti adolescenti vedersi con gli amici, passare un pomeriggio in un luogo accogliente, sicuro, ricco di opportunità- , sia interventi, iniziative, attività più mirate: la caratterizzazione di ciascun dei tre Comuni su forme specifiche di espressione culturale (teatro, musica, storia locale, ecc..) può rappresentare una bel progetto da intraprendere coinvolgendo i cittadini, recuperando in una dimensione non autoreferenziale la valorizzazione delle peculiarità locali.

Sport e Tempo Libero

Nodi da sciogliere

- La promozione della pratica sportiva e di stili di vita sani rappresentano per ogni amministrazione pubblica un impegno importante che occorre valutare con attenzione nell'ipotesi di costituzione di un nuovo comune: il mondo dell'associazionismo sportivo e dell'aggregazione sociale sono un patrimonio di rilievo per tutte tre i Comuni e come per gli

altri ambiti, da non emarginare nella nuova prospettiva, coinvolgendoli attivamente alla costruzione dei **punti cardine** che devono caratterizzare il settore dello Sport e del Tempo Libero nel comune unico.

- Come per cultura e biblioteca, non si evidenziano altre particolari criticità oltre quella appena evidenziata che possano condizionare o ostacolare, nell'area sportiva e ricreativa, il processo di fusione.

Punti di forza

- Un comune più grande, se costruito con lungimiranza, offre sicuramente maggiori opportunità di crescita e di qualificazione anche nell'ambito dello sport e del tempo libero sia perché consente di creare un movimento dal basso di promozione dello sport più ampio in relazione alla maggiore dimensione del Comune, sia perché offre maggiori possibilità di ottimizzare l'uso degli impianti sportivi e dei luoghi di aggregazione. Il rapporto con l'associazionismo che ha già un ruolo fondamentale in ciascuno dei Comuni oggetto della fusione, può poi potenziare e meglio tradurre le potenzialità della nuova dimensione fornendo migliori condizioni per una programmazione dell'impiantistica sportiva e del suo utilizzo razionale e coerente con i bisogni espressi dal nuovo comune.

Riordino territoriale regionale e fusione

I Comuni di Migliaro, Migliarino e Massa Fiscaglia devono inserire il processo di fusione in un contesto più ampio rappresentato dalla delimitazione dell'ambito territoriale ottimale ed omogeneo per area geografica per lo svolgimento in forma associata delle funzioni amministrative e dei servizi individuati dall'art. 117, commi terzo e quarto della Costituzione: il progetto di Legge d'iniziativa della Giunta Regionale recante *"misure per assicurare il governo territoriale delle funzioni amministrative secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza"* punta sulle Unioni di Comuni come *"... nuovi soggetti giuridici destinati ad essere la sede più solida delle funzioni comunali più rilevanti"*, è quindi, necessario congiuntamente alla fusione, creare le condizioni per la costituzione di un'Unione dei Comuni della Zona socio sanitaria di Codigoro, da proporre come ambito territoriale ottimale per un governo delle funzioni locali efficiente ed in grado di promuovere lo sviluppo partecipato e democratico delle comunità locali.

In quest'ottica, occorre ripensare, per esempio, le scelte effettuate in materia di dimensionamento della rete scolastica: le scuole statali dei Comuni di Migliaro, Migliarino e Massa Fiscaglia fanno parte dell'Istituto Comprensivo con sede nel Comune di Ostellato che, invece, sta per aderire ad un'Unione che comprende i Comuni di Argenta e Portomaggiore e ha già ritirato quasi tutte le deleghe all'ASP del Delta Ferrarese per entrare a far parte dell'ASP Argenta – Portomaggiore; allo stesso modo andrebbe riconsiderata la convenzione che il Comune di Migliarino ha in corso con il Comune di Ostellato per i servizi per la prima infanzia.

In conclusione, l'ipotesi di fusione tra i Comuni di Migliaro, Migliarino e Massa Fiscaglia per quanto riguarda l'area educativo-scolastica, socio-sanitaria, culturale e ricreativo-sportiva, può rappresentare un'opportunità concreta e misurabile di crescita qualitativa e quantitativa di servizi, di interventi d'interesse generale a costi minori in alcuni dei segmenti d'interesse

dell'area esaminata e nel complesso corrispondenti a quelli già oggi sostenuti dalla singole amministrazioni.

La fusione, infine, è anche occasione irripetibile per ridare senso e concretezza alla partecipazione dei cittadini alla costruzione del bene comune, alla vita sociale e civile della propria comunità, alla responsabilità pubblica come cura del bene comune, per realizzare un progetto difficile, impegnativo ma, se ben condotto, capace di ridare fiducia ai cittadini e al loro desiderio di tornare ad essere comunità, ovvero l'ambiente umano e socio culturale in cui la persona vive.

ABSTRACT DI CHIUSURA

A chiusura del presente studio di fattibilità, si presenta una sintesi dello studio con l'obiettivo di rispondere alle domande più frequenti che tipicamente vengono poste su questa tematica. Si svolgerà, quindi, un'opera di semplificazione utile esclusivamente "per farsi una idea di sintesi" del processo di fusione, ma si rimanda ad una lettura attenta ed integrale del rapporto per un'opinione più approfondita e circostanziata.

94

Sono state individuate otto domane che indagano i principali punti con riferimento alle caratteristiche che avrà il nuovo Comune, alle opinioni dei rappresentanti politici e degli esponenti della società civile, ai risparmi stimati, ai rapporti con l'Unione di Comuni Area Nord, ai principali cambiamenti che potranno realizzarsi nell'organizzazione dei servizi.

a) Come sarà il mio nuovo Comune?

A questo fine si propone una immagine riepilogativa dei principali dati.

Popolazione complessiva	9.599 (al 31/12/2010)
Densità demografica	83 ab. per kmq (media provinciale: 136,8 ab. per kmq)
Superficie	115,7 kmq
Bilancio (attivo)	€ 60 milioni
Patrimonio netto	€ 20 milioni
Entrate primi tre titoli	€ 8 milioni
Numero di famiglie	4.247
Composizione media famiglie	2,3 (media provinciale: 2,2)
Trend di crescita popolazione	-1,9% (media provinciale: 4,6%)
Popolazione straniera residente	5,9% (media provinciale: 7,6%)
Tasso di imprenditorialità	90,0 imprese/1.000 ab. (media provinciale: 95,1 imprese/1.000 ab.)
Istituzioni scolastiche	3 sez. nido infanzia, scuola prim., scuola sec. (Istituto Comprensivo Ostellato)

b) I rappresentanti politici cosa ne pensano?

Gli amministratori dei tre Comuni coinvolti, Migliaro, Migliarino e Massa Fiscaglia, esprimono una visione chiara, consapevole ed approfondita delle opportunità e delle criticità derivanti dal processo di fusione.

Emerge infatti la necessità di non collegare al progetto di fusione obiettivi di carattere esclusivamente organizzativo, gestionale o di ordine contabile, ma che puntino anche all'evoluzione verso una Pubblica Amministrazione più moderna ed incisiva, anche alla luce dei processi di riorganizzazione territoriale e delle funzioni degli Enti Locali (Unioni di Comuni, Province, Regioni).

In particolare:

- una maggiore capacità di elaborazione e omogeneizzazione delle politiche di programmazione e di pianificazione del territorio, anche attraverso l'elaborazione di un nuovo PSC;
- una maggiore attenzione alle politiche per la crescita e lo sviluppo economico territoriale, in chiave anche di profonda innovazione tecnologica, di tutela ambientale ed un uso razionale delle risorse;
- una qualificazione dei servizi già erogati o l'implementazione di ulteriori nuovi servizi (alla persona, alle imprese, al tessuto sociale) per la risposta a bisogni non ancora presidiati;
- la crescita delle competenze e della qualificazione delle risorse umane presenti all'interno delle tre amministrazioni.

La fusione dunque come strumento per una migliore *governance* del territorio, per una più forte capacità d'azione nei confronti di bisogni, problematiche e politiche ormai affrontabili solo in una logica di area vasta nonché per accrescere la capacità di rappresentanza.

È presente inoltre la consapevolezza dei rischi superabili con il corretto coinvolgimento della cittadinanza.

c) Il nuovo Comune ci fa risparmiare?

Le considerazioni di carattere economico-finanziario, ed in particolare il valore del risparmio che l'istituzione del nuovo Comune può permettere di raggiungere, devono essere trattate con cautela in quanto i dati utilizzati per l'analisi non sono perfettamente omogenei e la loro interpretazione (e il loro valore) può essere influenzato dalle scelte di tipo politico e amministrativo che accompagnano il processo di fusione. Inoltre, influiscono sulle stime presentate in questo rapporto anche le conseguenze dovute al sisma del mese di maggio 2012.

Alla luce quindi di queste premesse è però possibile stimare ad **oltre € 154.000 il risparmio potenziale annuo derivante dal processo di fusione, quale somma fra i risparmi sull'area istituzionale e segreteria generale e quelli relativi ai costi della politica, cui si dovranno aggiungere quelli derivanti dalla riorganizzazione complessiva degli uffici, del personale e dei servizi degli enti eventualmente coinvolti nel processo di fusione** (così come si può ricavare dai capitoli dedicati all'interno di questo studio).

Con la valorizzazione e la dismissione di parte del patrimonio, nel Comune unico, sarebbe possibile abbattere il livello dell'indebitamento, recuperando risorse importanti che inciderebbero sugli interessi passivi ed i ricorsi alle anticipazioni nella gestione del bilancio ordinario.

Nell'attuale studio non sono state inserite previsioni di risorse aggiuntive che comunque si renderanno disponibili (finanziamento dello Stato e della Regione) per dare corso al progetto di fusione.

d) Quale sarà, nel nuovo Comune, l'assetto dedicato alla gestione del personale?

L'analisi effettuata permette le seguenti considerazioni: la fusione dei tre Comuni mette a disposizione una dotazione di personale adeguata (66 dipendenti a tempo indeterminato) a coprire efficacemente i diversi settori dell'Ente: in particolare, nei servizi amministrativi, demografici e tecnici.

Un elemento che invece condiziona la vita del nuovo Comune nel breve-medio periodo, stante l'attuale normativa vigente, sarà la minima possibilità di ricorrere a nuove assunzioni a tempo indeterminato ed anche per questo la nascita del nuovo Ente dovrà essere l'occasione per una riorganizzazione dei diversi settori, con l'accorpamento del personale esistente nei tre Enti. In quest'ottica si renderà necessaria una riduzione delle posizioni apicali coerentemente all'accorpamento dei settori con un risparmio possibile stimato pari a circa € 10.000 per ogni posizione organizzativa non riconfermata.

e) Quale evoluzione per l'area educativo-scolastica, socio-sanitaria e ricreativo-sportiva?

Con riferimento all'area socio-sanitaria emerge la necessità di una puntuale distinzione delle funzioni di committenza da quelle di erogazione dei servizi, in modo da riservare all'ASP del Delta ferrarese queste ultime, quali compito proprio di una azienda, lasciando stare altre funzioni, come l'accesso, la presa in carico e la valutazione, multimodale e multi professionale, in capo alla committenza. Si tratta di un tema sul quale presto dovrebbe intervenire, con propri indirizzi sulla natura e sulle competenze delle Aziende Pubbliche di servizi alla Persona, la Regione, ai cui provvedimenti si rimanda per le conseguenti decisioni. Costituiscono invece punti di forza la possibilità di istituire presidi socio-sanitari e punti d'accesso ai servizi vicini ai cittadini, attraverso un sistema organizzato in una dimensione sovra comunale caratterizzato dall'interazione, in rete, tra gli sportelli sociali dei Comuni e l'ASP del Delta ferrarese, valorizzando potenzialità presenti sul territorio secondo il modello della community care.

Con riferimento all'area educativo-scolastica permangono la necessità di individuare soluzioni organizzative che indichino una gestione unitaria di questo servizio e una revisione delle forme di gestione del trasporto scolastico e del sostegno educativo e assistenziale. Vanno inoltre individuate, nel percorso di fusione, nuove soluzioni per la gestione della Scuola d'Infanzia. Costituiscono invece punti di forza relativi all'area educativa e scolastica il fatto che l'eventuale fusione permetterebbe il raggiungimento di una scala dimensionale razionale e maggiormente flessibile. L'istituzione di una Scuola Statale in un'area costituita da due soli Comuni (quello di Ostellato, dove ha sede, e il Comune che si costituirà con la fusione) garantirebbe una maggiore autonomia didattica organizzativa e amministrativa e semplificherebbe il sistema scolastico. Inoltre il maggiore dimensionamento favorirebbe economie di scala e il raggiungimento di maggiori standard quali-quantitativi del servizio, anche con una maggiore equità nell'offerta alle famiglie.

Rispetto all'Area Sport e Tempo Libero, il processo di fusione fornisce opportunità in termini di crescita e qualificazione dell'offerta di servizi sportivi, nonché un maggiore coinvolgimento dell'utenza e l'ottimizzazione della gestione degli impianti.

Infine i servizi culturali e bibliotecari necessitano del superamento di alcune resistenze nella definizione di una programmazione culturale integrata che permette di cogliere le opportunità

date dalla definizione di politiche culturali più efficaci, in grado di rispondere maggiormente alle richieste della popolazione e a favorire un suo maggiore coinvolgimento.

Hanno collaborato allo studio di fattibilità:

Vainer Merighi	coordinamento generale e analisi politico-istituzionale
Filippo Ozzola	analisi demografica e piano di comunicazione
Alessandro Bergonzini	analisi economico-finanziaria
Maria Luisa Farina	analisi del personale
Romana Rapini	analisi dell'area welfare
Bruna Cavallera	supervisione e coordinamento editoriale