



Piano strategico dell'Unione dei Comuni Valli e Delizie

Sezioni

Premessa

Contiene le valutazioni preliminari sul piano complessivo di sviluppo dell'Unione; le motivazioni di carattere politico e tecnico che hanno portato alla scelta dell'ambito dei tre Comuni Argenta, Ostellato e Portomaggiore.

1. Gli obiettivi del percorso

Attraverso una swot analysis vengono individuati criticità, punti di forza, minacce e opportunità riguardanti la nuova riorganizzazione territoriale e le potenzialità del territorio unificato.

Nel contesto analizzato vengono stabiliti gli obiettivi che si intendono conseguire sia sotto il profilo organizzativo sia dal punto di vista dello sviluppo territoriale.

2. Un territorio

Con il termine territorio si è soliti individuare uno spazio fisico-geografico delimitato e con caratteristiche omogenee, che circoscrive fisicamente la sfera di competenza politica di un ente. In questo caso specifico il territorio e le sue emergenze storico-naturalistiche determinano anche la continuità socio-culturale delle comunità coinvolte nel processo di unione. Le Valli e le Delizie Estensi sono gli elementi caratteristici richiamati nel nome stesso del nuovo Ente.

3. Il tessuto produttivo

Argenta, Ostellato e Portomaggiore rappresentano uno dei "nodi" provinciali di massimo interesse sotto il profilo economico-produttivo.



Oltre all'Agricoltura che caratterizza da sempre la vita economica delle tre comunità (le Valli del Mezzano per il settore primario costituiscono anche un elemento territoriale unificante) è presente un dinamismo imprenditoriale multisettoriale di grande importanza.

I Comuni che fanno parte dell'Unione delle Valli e delle Delizie costituiscono una "cerniera" importante fra tre macro-aree strategiche: la città Metropolitana di Bologna, la Provincia di Ferrara e la Romagna con la sua costituenda Provincia.

4. Le esperienze di governance e gli ambiti associati condivisi

La decisione di attivare il percorso di creazione dell'Unione discende anche da una consolidata esperienza pluriennale di collaborazione inter-istituzionale fra le amministrazioni comunali coinvolte in questo processo.

Una sintesi di queste esperienze consente di comprendere la scelta "naturale" che ha portato i tre partner istituzionali alla condivisione di questo progetto.

5. Le scelte della prima fase di attuazione organizzativa dell'Unione

(I servizi, il sistema organizzativo, i luoghi degli organi istituzionali...)

Sintesi delle scelte organizzative e dei primi servizi ad essere coinvolti nel processo di Unione.

6. I rapporti finanziari fra comuni e Unione e le verifiche sull'andamento della gestione dei servizi associati

Definizione delle linee di indirizzo cui attenersi nella definizione dei rapporti finanziari fra i comuni e l'Unione.

Definizione delle linee di indirizzo per la strutturazione del sistema di verifiche, concomitanti ed a consuntivo, relativamente alla gestione dei servizi associati.



“Se ho capito bene, questa Unione funziona come quando una volta ci si metteva insieme per comprare il bestiame. Insieme si spuntava il prezzo migliore”
(un cittadino durante un’assemblea pubblica informativa sull’Unione)

Premessa

La decisione di condividere le risorse dei Comuni di Argenta, Ostellato e Portomaggiore per poter guardare con prospettive migliori al futuro non è stata dettata da fattori di necessità ma dalla precisa cognizione che l’Unione costituisce un’opportunità per le comunità coinvolte in questo processo di riorganizzazione istituzionale.

Certamente, l’idea condivisa dalle tre Amministrazioni di iniziare questo percorso non è nata per obblighi di natura normativa; la scintilla che ha messo in moto una macchina così complessa è scoccata da tempo, ben prima della Legge dell’Emilia-Romagna¹ che ha previsto la riorganizzazione delle funzioni amministrative del territorio regionale.

Questa premessa è indispensabile per comprendere il ragionamento strategico che è alla base della scelta che ha portato alla creazione dell’Unione dei Comuni Valli e Delizie.

In questa fase così complessa sia sotto il profilo economico sia per quanto riguarda la rideterminazione dei ruoli degli Enti locali, la decisione di legittimare un percorso istituzionale, sociale e culturale condiviso, rappresenta un progetto che condizionerà inevitabilmente il futuro delle nostre comunità.

La consapevolezza delle grandi difficoltà che si sono affrontate e si continueranno ad affrontare sino al raggiungimento dell’assetto definitivo dell’Unione, non può prevalere rispetto alla forza della ragionevolezza di questa scelta.

Il Comune rappresenta l’Ente territorialmente più prossimo alle esigenze del cittadino; questa affermazione apparentemente ovvia, deve essere ribadita con forza in ogni sede quotidianamente, soprattutto ora che si trova in prima linea rispetto alle nuove necessità economico-sociali espresse dalla popolazione del nostro Paese.

I Comuni difendono la **“logica della concretezza”** delle necessità quotidiane espresse dai cittadini nel tentativo di preservare servizi essenziali che hanno fatto di questo territorio un punto di forza nella **qualità della vita**.

¹ L.R. n. 21 del 21.12.2012 “Misure per assicurare il governo territoriale delle funzioni amministrative secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza”



Ora, per mantenere e migliorare quanto conquistato a favore delle nostre comunità, non è sufficiente rimodellare l'ente locale "Comune" secondo un principio di espansione delle "dimensioni" di confine istituzionale ma è necessario ripensare alla strategia complessiva di governo del territorio.

Le Amministrazioni Comunali si trovano ad affrontare un complesso riposizionamento negli ambiti di competenza giuridica, nella società e nello sviluppo economico.

In questo contesto, il processo che abbiamo attivato non è una semplice riorganizzazione di confini di competenza territoriale e neppure la replica di una cooperazione inter-municipale, avviata con i servizi associati; si tratta di una riorganizzazione più profonda del sistema intra-istituzionale che non mira esclusivamente al raggiungimento di uno scopo (migliorare i servizi sociali, di pianificazione, di sicurezza, ecc..) ma alla creazione di un livello superiore di gestione della governance del futuro dei territori unificati.

I nuovi scenari economico-sociali, che si sono creati in modo particolare a partire dagli anni 2000, hanno richiesto alle pubbliche amministrazioni un ripensamento del loro ruolo. Per far fronte a tali inedite necessità gli enti hanno dovuto rielaborare obiettivi politici e metodi organizzativi.

Si sono affermate metodologie di funzionamento degli enti locali basate sulla capacità di organizzare, in maniera efficiente ed efficace, i processi di soddisfazione dei bisogni dell'utenza e di miglioramento dell'erogazione dei servizi, in stretta integrazione con l'operato delle altre organizzazioni pubbliche che cooperano per il progresso dello stesso sistema territoriale.

Gli elementi fondamentali mediante i quali si è radicato tale approccio culturale possono essere riassunti nei seguenti fattori:

- a) Organizzazione dei processi di produzione-erogazione dei servizi attraverso una combinazione razionale dei vari fattori produttivi, ovvero mediante la creazione di ruoli di coordinamento delle risorse, umane e materiali, ed attraverso la definizione di ruoli di responsabilità sui risultati all'interno dei diversi uffici e settori.
- b) La capacità di cogliere le evoluzioni dell'ambiente di riferimento, quindi di saper leggere e soddisfare le esigenze dell'utenza in maniera appropriata.
- c) La creazione di un sistema di scambi coi terzi favorevole all'ente stesso; nei rapporti coi fornitori, si tratta di curare aspetti quali la garanzia, l'assistenza, i tempi di consegna, la qualità ed il prezzo, mentre nel rapporto con l'utenza occorre presidiare aspetti quali la



chiarezza, la tempestività, la qualità, la cortesia, l'immagine e la disponibilità, al momento dell'erogazione del servizio².

L'articolazione dei processi sopra descritti, nell'attuale situazione finanziaria internazionale e nella difficile condizione debitoria del nostro Paese, non è attuabile in un sistema istituzionale eccessivamente frammentato.

Le amministrazioni comunali di piccole dimensioni, infatti, non sono più in grado di far fronte al mantenimento dei servizi offerti all'utenza nei propri territori di competenza, schiacciate dai tagli alla spesa pubblica che le colpisce più duramente rispetto ai livelli di governo più alti e dalla contemporanea crescita di esigenze sociali pressanti quali le nuove povertà ed un aumento preoccupante del tasso di disoccupazione.

Il legislatore, in questi ultimi anni, ha intuito che la creazione di una gestione dei servizi pubblici in un ambito territoriale più ampio non poteva essere demandata ad una decisione "volontaria" da parte degli enti locali.

A livello nazionale si possono enumerare molte best practices di gestione dei servizi in convenzione, associazione o in unione; così come esistono territori regionali nei quali queste forme di governo dei servizi ovvero di riorganizzazione istituzionale hanno trovato ampia diffusione.

Tuttavia, è mancata quella necessaria sistematicità su tutto il territorio nazionale che avrebbe permesso di modificare i livelli di governance istituzionale dei territori razionalizzando le risorse, la spesa pubblica e migliorando i servizi.

A questo scopo, il legislatore è intervenuto dapprima con la manovra approvata col D.L. 78/2010, successivamente corretta con il D.L. 138/2011, art. 16, commi 22-24, modificata dal D.L. "Milleproroghe" n.216 del 29.12.2011 e da ultimo rivista dall'art 19 della legge 135/2012 (c.d. spending review) che prevede che i Comuni con popolazione compresa fra i 1.000 e 5.000 abitanti debbano gestire "in forma associata" le proprie "funzioni fondamentali".

Inoltre, il recente dibattito sulla riorganizzazione delle Province, animato prima dall'approvazione del D.L. n. 95/2012³ e successivamente dal D.L. n. 188/2012⁴, ha rimesso in gioco il ruolo stesso delle Amministrazioni Comunali che dovranno assumere nuove importanti competenze, rispondendo alle esigenze degli stakeholder e dei cittadini con un livello di prossimità ancora maggiore rispetto al passato.

² Cavaliere V., Rosini D. (2002), *Da Amministratore a Manager: Il Dirigente Pubblico Nella Gestione Del Personale*, Quaderni Di Studi E Ricerche 2, Firenze University Press, Firenze.

³ Decreto Legge 6 Luglio 2012, n. 95 "Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario", convertito in L.n. 135/2012

⁴ Decreto Legge 5 novembre 2012, n.188, "Disposizioni urgenti in materia di Province e Città metropolitane"



Ultima in ordine cronologico, ma non meno importante, è intervenuta la Regione Emilia-Romagna, con la citata L.R. n. 21 del 21 dicembre 2012, con la quale sono state definite le competenze ed i parametri per la riorganizzazione delle funzioni amministrative regionali, provinciali e delle forme associative intercomunali in attuazione dell'articolo 118 della Costituzione. In questa sede sono stati definiti anche gli ambiti ottimali per la creazione delle Unioni, nonché le modalità di funzionamento basilari.

Questo processo di riforma dei livelli di governo istituzionale degli enti locali, che ormai ha assunto aspetti irreversibili, non sempre chiari (non è questa la sede per giudicare ed approfondire le modalità con le quali il legislatore ha innescato questo processo che probabilmente doveva essere conseguente ad una vera e propria riforma costituzionale), ha sancito in modo definitivo la necessità di provvedere ad una riorganizzazione degli ambiti istituzionali di gestione territoriale.

Pur riconoscendo l'importanza di questo percorso normativo, la mera applicazione di una disposizione legislativa non è sufficiente per spiegare la decisione di iniziare il cammino che ha portato alla creazione dell'Unione Valli e Delizie.

Dobbiamo contestualizzare questo progetto anche tenendo presente un ulteriore elemento: **il Comune si fa garante di una tutela della funzione pubblica dei servizi.**

Non a caso abbiamo utilizzato il termine funzione in un'accezione più ampia rispetto la parola "gestione", volendo significare che il ruolo dell'ente locale è quello di:

- governare i processi decisionali dei territori;
- determinare gli obiettivi per il soddisfacimento delle esigenze della comunità;
- quantificare le risorse;
- definire le modalità gestionali più opportune pubblico o private;
- sovrintendere e controllare i risultati gestionali al fine di garantire il raggiungimento degli obiettivi razionalizzando le risorse.

Pertanto, l'individuazione di performance efficienti dei governi locali non può derivare dal semplice raggiungimento di livelli inferiori di spesa, ma deve scaturire da una valutazione sulla capacità dell'istituzione di allocare al meglio le risorse rispetto agli obiettivi perseguiti.

La proposta del passaggio da una cultura amministrativa che si è appesantita nel tempo con fardelli burocratici ridondanti ad una di stampo manageriale deve essere quindi letta con cautela; non deve, cioè, realizzarsi attraverso l'automatica traslazione alla sfera



pubblica di meccanismi gestionali, presi direttamente a prestito dalla sfera imprenditoriale privata, pena il rischio di “snaturare” l’ente e la sua centralità sociale⁵.

L’Ente locale non può prescindere da funzioni di gestione della “cosa pubblica” senza considerare opportunamente la legittimazione di valori quali l’equità, la legalità e la promozione socio-culturale ed economica del territorio. Inoltre, è evidente che la soluzione a questo problema è tanto più complicata quanto più le istituzioni analizzate sono responsabili di una molteplicità di funzioni di elevata complessità e di diversa natura, come è appunto il caso dei governi locali.

Nel panorama istituzionale, sociale ed economico appena descritto la decisione è stata quella di attivare un piano di accrescimento dei valori delle comunità coinvolte **mettendo assieme le proprie unicità**.

Unione non significa snaturare le proprie peculiarità territoriali, ma mettere assieme i beni migliori per migliorare il bene comune.

Per questo il progetto è partito su basi concrete e sperimentate grazie ad esperienze condivise di gestione di servizi pubblici e decisioni comuni nell’ambito della pianificazione territoriale.

È stato individuato un ambito di bacino adeguato per numero di cittadini -oltre 40 mila- ed un’area, di oltre 600 Km², con affinità territoriali, sociali e culturali, caratterizzata da un tessuto imprenditoriale dinamico.

È stato attivato un percorso operativo attento e scrupoloso nelle valutazioni tecniche, economiche ed operative.

Tutto questo per muovere i primi passi sicuri sul cammino per la creazione dell’Unione dei Comuni Valli e Delizie, al quale tutti i cittadini sono chiamati a partecipare.

⁵ V.d. Cavaliere V., Rosini D. (2002) .



1. Gli obiettivi del percorso

L'embrione dell' "idea progettuale" relativa alla creazione dell'Unione, nasce dalla ricerca di alcune risposte a domande tanto elementari quanto determinanti per il piano strategico di sviluppo dell'organizzazione del nuovo Ente.

- a) I tre Comuni di Argenta, Ostellato e Portomaggiore quali vantaggi traggono nella realizzazione dell'Unione?
- b) Come si possono individuare le principali criticità del percorso di riorganizzazione?
- c) Quindi, quali sono le opportunità o le minacce che possono condizionare questo processo?

Per chiarire come sono stati determinati gli obiettivi del progetto non si può prescindere dal riportare in modo sintetico l'analisi SWOT ⁶ mediante la quale sono stati individuati punti di forza, opportunità, criticità e minacce che caratterizzano il percorso per giungere all'istituzione dell'Unione.

I dati che hanno portato alla realizzazione della matrice SWOT , sono stati raccolti mediante:

- a) la prima valutazione organizzativa compiuta con lo "Studio di fattibilità", realizzato dalla società C.O.Gruppo;
- b) l'elaborazione delle analisi dei gruppi di lavoro inter-comunali;
- c) le informazioni raccolte durante i primi incontri con gli stakeholder (Consiglieri Comunali, sodalizi sindacali del mondo imprenditoriale, associazioni di volontariato, ecc...) ed i cittadini.

Per quanto concerne lo Studio di fattibilità i dati sono stati raccolti attraverso:

- 19 interviste mirate alle strutture comunali, in particolare i segretari comunali, i dirigenti e i responsabili dei servizi da analizzare. Nell'ambito delle interviste è stata effettuata la raccolta di elementi e informazioni utili alla ricostruzione delle modalità organizzative e delle specificità dei singoli servizi.
- Un'analisi documentale sui PEG e su convenzioni inviate dai Comuni.
- L'analisi delle schede per la raccolta di dati e informazioni circa i servizi e le funzioni svolte, predisposte anche raccogliendo indicazioni da parte dei responsabili. La somministrazione delle schede è stata effettuata tramite incontri

⁶ SWOT acronimo inglese: strengths, weaknesses, opportunities, and threats. L'analisi SWOT è un'analisi di supporto alle scelte che risponde ad un'esigenza di razionalizzazione dei processi decisionali. E' una tecnica sviluppata da più di 50 anni come supporto alla definizione di strategie aziendali. A partire dagli anni '80 è stata utilizzata come supporto alle scelte di intervento pubblico per analizzare scenari alternativi di sviluppo.



individuali e, laddove possibile, incontri collettivi fra i tre Comuni, per la condivisione della metodologia. È stata attivata un'azione di coinvolgimento delle ragionerie dei tre enti, con un incontro ad hoc, per facilitare il supporto ai responsabili dei servizi nella ricostruzione del conto economico dei singoli servizi.

- L'analisi comparata con i dati di altre unioni comunali "best performer"⁷.

I gruppi di lavoro inter-comunali hanno redatto documenti di sintesi definendo in modo analitico i processi di riorganizzazione dei servizi coinvolti nell'Unione. Particolare attenzione è stata posta all'analisi dei profili economici, ai meccanismi di funzionamento organizzativo comparati fra le tre strutture dei Comuni coinvolti nel processo di unione, nonché agli atti istitutivi necessari per lo start up del nuovo Ente.

In relazione all'esame tecnico delle mansioni organizzative dell'Ente, che proseguirà sino al completo conferimento delle funzioni all'Unione, è stata utile la metodologia già utilizzata nel piano di fattibilità come strumento per valutare le risorse disponibili rispetto agli obiettivi da raggiungere.

ELEMENTI DEL MODELLO	DESCRIZIONE
Descrizione del servizio	Organigramma, risorse umane assegnate (% impegno in ciascun servizio), descrizione delle attività permanenti e delle dotazioni informatiche
Indicatori di attività e di efficacia	Rapporto fra obiettivi conseguiti e risultati attesi. Nello studio si è fatto riferimento ai volumi di attività dei servizi espressi in termini degli indicatori più rappresentativi in funzione dei compiti e delle attività permanenti di ciascun servizio
Indicatori di efficienza	Rapporto tra obiettivi conseguiti e risorse utilizzate, attraverso la considerazione dei dati sulle attività e sulle risorse umane e finanziarie utilizzate per il calcolo dell'avanzo/disavanzo di gestione (sarebbe opportuno fare riferimento, oltre che ai costi diretti del servizio, anche al costo pieno)
Indicatori di economicità	Grado di copertura della spesa con diversi tipi di risorse disponibili o l'incidenza di determinate categorie di spesa sul risultato complessivo
Indicatori di qualità (customer satisfaction)	Risultati di apposite misurazioni o survey presso i cittadini/clienti. Nel report abbiamo considerato misure indirette della qualità – es. reclami

⁷ “Studio di fattibilità per la realizzazione dell'Unione dei Comuni di Argenta, Ostellato e Portomaggiore”, Co. Gruppo, 30 novembre 2011



Nella sezione riservata alle scelte della prima fase di attuazione dell'Unione sono descritti nel dettaglio i termini di approccio tecnico che hanno prodotto la reingegnerizzazione dell'organizzazione e dei processi del nuovo Ente.

Oltre all'analisi squisitamente tecnica, proprio per la valenza particolare delle funzioni pubbliche e gli scopi sociali e di sviluppo che l'Ente ricopre, è stato di fondamentale importanza il coordinamento politico unito ai contributi degli stakeholder raccolti durante gli incontri appositamente organizzati.

Sono già stati effettuati :

- 13 incontri pubblici nei territori delle tre Amministrazioni Comunali, incontrando le comunità locali delle diverse frazioni;
- 3 assemblee unitarie rispettivamente con il mondo dell'associazionismo, le confederazioni sindacali provinciali e con le rappresentanze imprenditoriali;
- 6 riunioni complessive con i dipendenti delle amministrazioni e le rispettive rappresentanze sindacali provinciali;
- 12 sedute di carattere politico nei Consigli e nelle Giunte Comunali, dei Capigruppo consiliari e specifiche commissioni .
- incontri con le scuole primarie e secondarie dei territori al fine di lanciare un progetto di coinvolgimento sulla denominazione dell'Unione.

Questo processo di partecipazione si prefigge di produrre un sistema di confronto permanente con tutte le rappresentanze politiche, gli attori sociali, gli operatori economici, il capitale umano che all'interno delle singole Amministrazione Comunali è maggiormente coinvolto nel progetto.

La partecipazione democratica alla realizzazione e alla vita del nuovo Ente consentirà di raccogliere input importanti per il miglioramento costante dei servizi alla comunità ed alla crescita delle politiche di sviluppo del territorio.

1.1 Criticità, opportunità, punti di forza, minacce

Gli elementi SWOT, contenuti nelle matrici sotto riportate, sono un compendio delle analisi e delle valutazioni raccolte secondo la metodologia sintetizzata in questo paragrafo. I punti riguardano sia elementi di carattere organizzativo sia di sviluppo socio economico.



a) Criticità

1. Scarsità di risorse per le pubbliche amministrazioni;
2. Crisi economica congiunturale prolungata;
3. Crescita delle esigenze delle comunità;
4. Frammentazione dei nuclei familiari e nei rapporti con la nuova immigrazione;
5. I territori coinvolti sono molto vasti e le comunità locali (con particolare riferimento alle frazioni) possono percepire l'evoluzione "in Unione" come un ulteriore momento di depauperamento dei servizi;
6. Il processo di trasformazione in Unione necessita di un'omogeneizzazione organizzativa delle strutture comunali;

b) Opportunità

1. Economie di scala: concentrazione dei centri di costo, flessibilità nella risposta alle esigenze dei servizi, razionalizzazione nella gestione dei fornitori. Economie attuabili in modo sostanziale nel medio-lungo periodo;
2. Eliminazione delle disparità territoriali di trattamento nelle aree omogenee (es. applicazione regolamenti, tributi, ecc...);
3. Riduzione delle ridondanze burocratiche;
4. Accrescimento delle competenze disponibili all'interno degli enti;
5. Profilo strategico: maggiore visibilità e "potere contrattuale" ai livelli istituzionali superiori;
6. Qualità della democrazia: incremento della varietà sociale e della partecipazione delle comunità coinvolte;
7. Condivisione nelle strategie di pianificazione territoriale e sviluppo economico;
8. Cooperazione per lo sviluppo del territorio in chiave turistica.

c) Punti di forza

1. Ampia rete di servizi;
2. Esperienze di servizi associati e di governance condivisa dei territori;
3. Sono omogenei sotto il profilo della vocazione produttiva e hanno un forte dinamismo imprenditoriale;
4. I tre territori hanno tesori naturalistici ed emergenze storiche in grado di costituire una risorsa turistica importante;
5. Costituiscono un nodo fondamentale di comunicazione fra le tre province di Ferrara, la Romagna e la città Metropolitana di Bologna;



6. Sono in ambiti di omogeneità istituzionale (distretto AUSL, programmazione commerciale, ecc...);
7. Sistema infrastrutturale strategico in fase di espansione (SS16, raccordo Ferrara-Mare, collegamento Cispadana);
8. Presenza attiva del mondo dell'associazionismo.

d) Minacce

1. Esistono forti competitors “vicinali” che hanno interessi di sviluppo comuni: cosiddetta situazione “predatoria”;
2. Allungamento della “catena” decisionale: rapporto fra organi istituzionali comunali e dell'Unione;
3. Nel breve periodo, probabile sovrapposizione dei ruoli fra Unione e Comuni: ridondanza burocratica interna.
4. Sicurezza dei territori;
5. Invecchiamento progressivo della popolazione;

1.2 Gli obiettivi prioritari

L'analisi dei dati, delle informazioni, degli approfondimenti e delle proposte raccolte nella fase preliminare di studio dell'Unione, che ha consolidato la matrice SWOT, ha permesso l'individuazione degli obiettivi prioritari:

I) Politiche di Welfare e Servizi sociali

Mantenere e qualificare la rete dei servizi di supporto sociale e socio-assistenziale per gli individui, le famiglie ed i bambini, condividendo politiche gestionali su tutto il territorio dell'Unione.

II) Efficacia ed efficienza

Mantenere e migliorare la qualità dei servizi offerti all'utenza consolidando i risultati raggiunti e migliorando l'operatività nei costi di gestione.

III) Semplificazione

Semplificare la vita del cittadino e delle imprese omogeneizzando le procedure nei territori, eliminando le ridondanze burocratiche, diminuendo progressivamente i tempi di risposta alle esigenze dell'utenza.



IV) Economie di scala

Aumentare le economie di scala concentrando i centri di costo, aumentando flessibilità nella risposta alle esigenze dei servizi, razionalizzando la gestione dei fornitori grazie alla massa critica raggiungibile con l'Unione.

V) Sviluppo delle politiche del territorio

Condivisione dei sistemi strategici: infrastrutturale, di programmazione territoriale e di sviluppo economico.

VI) Tecnologia

Potenziare l'utilizzo dei sistemi digitali sia all'interno dell'organizzazione Unione sia per l'utenza che fruisce dei servizi. Favorire l'accesso ai sistemi a banda larga e wi-fi dei territori. Promuovere iniziative per la riduzione del digital divide

VII) Trasparenza

Rendere fruibile ai cittadini qualunque tipo di informazione, nei limiti delle norme in materia di privacy, relativamente: alle scelte dell'amministrazione dell'Unione, alle decisioni istituzionali, ai dati economici di spesa, ai procedimenti amministrativi.

VIII) Partecipazione

Attivare un processo partecipato nelle scelte compiute dall'Unione mantenendo i contatti diretti nei territori e sviluppando forme di informazione e consultazione diffusa.

IX) Ambiente

Attivare politiche di tutela ambientale, sviluppo sostenibile e rispetto dell'ambiente come bene durevole generazionale.

X) Sicurezza

Attuare sistemi e strategie condivise di sicurezza del territorio attraverso la creazione di un unico sistema di protezione civile, per il presidio delle fragilità ambientali e la gestione degli eventi emergenziali.



2. Un territorio

Con il termine “territorio” si è soliti individuare uno spazio fisico-geografico delimitato e con caratteristiche omogenee, che circoscrive fisicamente la sfera di competenza politica di un ente.

Dal punto di vista giuridico il territorio è anche identificabile come il luogo in cui si sviluppa la personalità umana ed in cui è possibile esercitare poteri giuridici necessari per soddisfare diritti soggettivi individuali e interessi generali della collettività stanziata.

Non vi è dubbio che con il lemma territorio si intende anche ciò che esprime l'identità comunitaria di una popolazione per condivisione di storia, tradizioni, cultura, ambiente e valori sociali.

Nel caso dell'Unione Valli e Delizie l'elemento del territorio ha costituito un riconoscimento identitario fondamentale. Esiste un filo rosso che unisce le comunità di Argenta, Ostellato e Portomaggiore attraverso la condivisione di una storia di terre strappate alle acque, di emergenze storico-architettoniche che ricordano indelebilmente il passato del dominio Estense ed un ambiente che possiede caratteristiche morfologiche ed ecosistemi contigui.

Il territorio, quindi, diventa risorsa da preservare e da valorizzare anche sotto il profilo di una strategia di sviluppo turistico condivisa che sarà oggetto di futuri approfondimenti.⁸

2.1 Valli

Le **Vallette di Ostellato** dal 1975 sono vincolate come Oasi di protezione della fauna. Dapprima ambiente di acqua salmastra, sono state trasformate in ambiente umido di acqua dolce attraverso l'immissione di acqua dai canali vicini: gradualmente si è formato un nuovo paesaggio e l'originaria vegetazione alofila dominata dalla salicornia ha ceduto il posto alla tipica vegetazione palustre d'acqua dolce, in cui prevale la canna.

Procedendo da occidente verso oriente si incontrano Valle San Camillo, in cui si pratica la pesca sportiva, Valle Fossa



⁸ Testi e immagini di questa sezione sono tratti dalla guida turistica “Lungo antiche Sponde” (edita a cura della Provincia di Ferrara, 2010) e dal sito internet <http://www.ferraterreaacqua.it>.



con recinto di daini, Valle Fornace ed infine Valle San Zagno. In quest'ultima Valle, essendo la più protetta, si possono osservare la fauna e la vegetazione più interessante: cicogne bianche, anatidi, aironi bianchi e cinerini, svassi maggiori, folaghe, cavalieri d'Italia nonché tutte le specie più comuni dell'avifauna di stagni e canneti.

Le Anse Vallive di Porto, istituite nel 1971 come oasi di protezione della fauna, sono un'area di 50 ettari di lembi residui delle Valli del Mezzano che fino al 1983 erano utilizzate per la decantazione delle acque reflue del vicino zuccherificio di Bando, al confine con il comune di Argenta. Dopo la chiusura dello zuccherificio e la conseguente bonifica, sono sorte queste oasi, la cui ricchezza naturalistica ora è tale per cui sono contemplate nella Convenzione di Ramsar come zone umide di fondamentale importanza per la protezione degli uccelli acquatici.

Le anse sono inoltre sede di due importanti progetti di reintroduzione: in ampie voliere sono mantenuti diversi esemplari della Cicogna Bianca a scopo riproduttivo, mentre i nuovi nati si involano liberi di ripopolare le terre, come era fino al secolo XVII. Nel vicino specchio d'acqua invece nuotano centinaia di esemplari di Oche Selvatiche e diverse specie di anatre, come alzavole, marzaiole, codoni assieme a svassi.

Le valli di Argenta



La sesta stazione del Parco del Delta del Po Emilia-Romagna, denominata Campotto di Argenta, si estende per circa 1624 ettari. Oggi le aree vallive artificiali di acqua dolce (Campotto, Bassarone, Vallesanta) rievocano la palude formatasi anticamente in seguito alle esondazioni dei torrenti e del Po di Primaro. Queste casse di espansione ricevono le acque della bassa pianura bolognese una volta sollevate dagli impianti idrovori nel caso in cui non possano essere scaricate tramite le chiaviche a porte vinciane nel fiume Reno. Cassa di Campotto e Bassarone (600 ettari): la cassa Campotto è l'unico punto, all'interno dell'Oasi di Val Campotto, in cui è presente la ninfea bianca, dove nidifica il mignattino piombato. In vicinanza si trova anche un prato umido, ideale luogo per la nidificazione e la sosta di numerose specie di uccelli, in particolare limicoli. La cassa di espansione Bassarone è la più recente e quindi la meno vegetata.

Valle Santa: rappresenta l'altra zona umida ad acqua dolce, dove si possono ammirare estesi canneti, lamineti a nannufaro e un vasto prato umido. È quindi possibile osservare



le differenze nella composizione faunistica e floristica tra i due ambienti. **Il Bosco del Traversante**: rappresenta un residuo di foresta planiziale diffusa nella bassa padana prima degli interventi di bonifica. Al suo interno è possibile sentire cinciallegre, cinciarelle, cardellini, picchi rossi e verdi, rigogoli, capinere e molte altre specie appartenenti all'avifauna. Frequenti sono anche i mammiferi, come la volpe, la lepre, il tasso, la donnola, a cui si aggiungono numerose specie appartenenti all'erpetofauna (anfibi e rettili).

Un altro importante patrimonio ambientale che costituisce un elemento unificante dei territori di Argenta, Ostellato e Porotmaggiore è **la Valle del Mezzano**. La bonifica della Valle del Mezzano, iniziata nel 1957, fu portata a termine meno di 10 anni dopo: si trattava di una grande laguna interna salmastra che, per effetto della subsidenza dei terreni e dell'innalzamento del livello del mare si era formata a partire dal IX sec. quando le acque fluviali e marine avevano coperto una foresta di querce. La presenza di ceppi di querce fossili ritrovati testimonia che queste terre erano emerse e che poi vennero in-vase dalle acque salmastre.



Ora costituisce un importante area di produzione agricola di pregio. L'agricoltura biologica è un sistema produttivo in sintonia con l'ambiente e le esigenze dell'uomo. Il modello di produzione sostenibile evita di depredare le risorse naturali, in particolare i suoli, l'acqua e l'aria per puntare su uno sviluppo che faccia leva sulle risorse che la natura stessa mette a disposizione e, quindi, concepire un percorso che possa durare nel tempo. Vaste estensioni di queste fertili terre, già da anni sono coltivate con il metodo dell'agricoltura biologica in particolare, grano, farro, mais, erba medica e soia; frutteti (pere e mele), asparagi, ortaggi vari, girasole e la zucca.

L'elemento di valorizzazione delle aree sopra descritte resta la stretta connessione con il **Parco del Delta del Po** che rappresenta una risorsa fondamentale per la valorizzazione e la tutela di questo ambiente nonché un brand riconosciuto al livello internazionale da promuovere anche in ambito di progetti di valorizzazione turistica.

2.2 Delizie

Le Delizie Estensi rappresentano l'altro elemento che contraddistingue il territorio dell'Unione ricordando in modo imperituro nei secoli la dominazione dell'antica casata che dominò su Ferrara ed i territori del suo Ducato.



Nel Comune di Portomaggiore, si trova la **Delizia del Verginese**, affascinante dimora degli Estensi, giunta fino a noi dopo cinque secoli di storia custode di antiche memorie di vita agreste, fasti, amori e misteri. Risale al 1481 l'atto notarile che descrive il Verginese come casale agricolo.

La proprietà, ubicata in un'area importante grazie alla fitta rete di canali anche



navigabili, tra cui il Verzeneze, fu donata dal duca Alfonso I d'Este a Laura Dianti. Poco distante dalla Delizia si trova il podere presso il quale, nel 2002, è stata ritrovata la necropoli di epoca romana della famiglia dei Fadieni.

Fu il duca Borso nel 1464 a volere la costruzione della **Delizia di Benvignante** di Argenta, che affidò all'architetto Pietro Benvenuto dagli Ordini, di un luogo vicino al Primaro dove trascorrere piacevoli giornate di riposo e da qui molto probabilmente il nome, Benvignante, che suona come un benvenuto o un augurio. Appena edificata la



Delizia fu regalata da Borso d'Este al conte Teofilo Calcagnini, segretario di corte e uomo di fiducia molto stimato. La costruzione passò dai Calcagnini ai conti Gulinelli che la modificarono secondo il gusto dell'epoca. Dal 1990 è del Comune di Argenta che la utilizza per rassegne estive.

La **Delizia di Medelana**, nel Comune di Ostellato, fu costruita per volere di Borso d'Este



nel 1450. Era dotata di due logge, dalla prima delle quali una scala in marmo conduceva al piano nobile dove erano situati gli appartamenti ducali e la cancelleria. Ercole I, succeduto a Borso, dedicò a Medelana molta attenzione curandone il restauro e avvalendosi anche dell'opera di Biagio Rossetti. Medelana era un abituale

luogo di riposo per Lucrezia Borgia, moglie di Alfonso I; anche per Marfisa d'Este fu la delizia preferita e qui vi ospitò Torquato Tasso per farlo ritemperare dalla prigionia dell'ospedale di Sant'Anna.



3. Il tessuto produttivo

La vocazione agricola dei territori dell'Unione si esprime nel numero di imprese attive del settore che complessivamente nei tre Comuni raggiungono oltre le 1300 unità locali (pari ad una percentuale del 14,4% rispetto al totale complessivo del territorio provinciale ⁹). Non si tratta solo di un ambito produttivo radicato in termini quantitativi ma anche qualitativi. Sono molte infatti le varietà agricole di pregio prodotte nei territori dell'Unione, che da sempre caratterizzano anche un'inclinazione all'attività agroindustriale di trasformazione: come ad esempio pomodoro, orticole e cereali . Per quest'ultima tipologia di coltura si è sviluppato negli ultimi anni un interessante progetto di filiera del “grano di qualità della Valle del Mezzano”, riconosciuto dalla Regione Emilia-Romagna.

Nell'area esiste un dinamismo imprenditoriale multisetoriale con alcune spiccate vocazioni nell'ambito manifatturiero della meccanica di precisione, commercio e terziario avanzato. Si stima che poco meno dell'11% delle attività imprenditoriali provinciali abbia sede giuridica nei territori dei tre Comuni (il 10,9%, pari a oltre 4 000 unità su un totale complessivo di poco meno di 37.500)¹⁰.

La scelta dell'Unione è stata guidata anche dalle opportunità offerte dagli strumenti di pianificazione. Come è già stato ricordato, le Amministrazioni di Argenta, Ostellato e Portomaggiore (assieme ai Comuni di Voghiera e Migliarino) hanno cooperato per la definizione del PSC – il Piano Strutturale Comunale.

All'interno di questo strumento le aree industriali di Argenta e di San Giovanni di Ostellato sono state individuate, in base alle previsioni di espansione, come APEA sovracomunali.

Questo aspetto non è solo nominale.

La Provincia di Ferrara, nel proprio PTCP, ha individuato queste, insieme a Codigoro (Area Pomposa-Ponte Quagliotto) come le aree strategiche sulle quali concentrare le iniziative di qualificazione energetica ed ambientale che possono usufruire delle risorse derivanti dai fondi FESR.

Inoltre, la Regione ha individuato nelle APEA l'elemento strategico di sviluppo territoriale dei prossimi anni. Questo combinato disposto, che vede nell'Unione la concentrazione di

⁹ Fonte: “informazioni economiche e statistiche della Provincia di Ferrara – 2012” a cura della Camera di Commercio.

¹⁰ Fonte: “informazioni economiche e statistiche della Provincia di Ferrara – 2012” a cura della Camera di Commercio.



due siti che presentano già realtà industriali significative, costituisce un'opportunità di crescita reale per il territorio.

Non meno importanti, sotto il profilo della collocazione strategica infrastrutturale, sono alcuni insediamenti produttivi complementari nell'area portuense: l'area del Persico e l'Area Via Provinciale San Vito individuata negli strumenti di programmazione urbanistica ed oggetto di un piano di espansione futura.

3.1 Insediamenti produttivi

a) L'APEA di Ostellato – San Giovanni di Ostellato

Il comparto produttivo ricade, in merito alla zonizzazione territoriale definita dal PTCP della Provincia di Ferrara, nell'Unità di Paesaggio n. 8 denominata "delle Risaie", in quanto aree vocate a questo tipo di coltura, in conseguenza della bassa giacitura, fino ad alcuni metri sotto il livello del mare, del piano di campagna. Situazione che ha mantenuto queste zone paludose fino all'avvento della bonifica meccanica, attuata con macchine a vapore, a partire dalla seconda metà del '800. Il successivo appoderamento dei terreni redenti è avvenuto prima ad opera di grandi società latifondiste, di cui l'Azienda Gallare, situata prossima al comparto, ne costituisce un esempio tra i più importanti, e dal secondo dopoguerra grazie alla Riforma Agraria, che ha punteggiato il territorio con le tipiche corti edificate dall'Ente per la Colonizzazione del Delta Padano. Il paesaggio che ne è derivato mostra caratteri altamente antropici: si tratta di territori estremamente piatti, moderne centuriazioni date dalle griglie regolari di strade e canali, con pochi alberi e grandi spazi aperti.

Il comparto produttivo si colloca al margine del raccordo autostradale Ferrara-Portograbaldi, gestito dall'ANAS, in quanto tratto dell'Autostrada A13.

Altra infrastruttura viaria che serve l'area produttiva è la Strada Provinciale n.32 che collega l'area di Lagosanto, e quindi, proseguendo verso nord, il territorio codigorese, all'altra Strada Provinciale n.1, che da Ferrara giunge a Comacchio, inanellando i centri posti sul paleolaveo dell'antico Padoa.

Grazie alla presenza del raccordo autostradale, l'area è facilmente collegata, in direzione ovest, al casello di Ferrara sud dell'autostrada A13 Bologna-Padova, e in direzione est alla Strada Statale n. 309 "Romea", attualmente l'unico sistema infrastrutturale di collegamento fra l'area ravennate e veneziana.

L'area è dotata di un accesso carrabile principale, posto sul raccordo autostradale, e di una rete viaria di distribuzione interna, realizzati con dimensioni e conformazione adeguate anche al transito del traffico pesante. È suddivisa in 3 comparti in base alle



successive espansioni realizzate nel corso degli anni. Dal punto di vista urbanistico i primi due comparti si configurano come zone “D2” produttive di espansione in attuazione mentre il terzo comparto rientra in zona “D3” produttiva di espansione di nuovo impianto.

L'area ha attualmente una superficie di 1.135.644 mq e il nuovo PSC prevede un'ulteriore espansione dell'area di circa 930.000 mq. In particolare è in previsione l'attuazione di un nuovo stralcio di circa 14 ettari all'interno della superficie di espansione.

Le imprese già insediate si concentrano soprattutto nei comparti della meccanica, della chimica-plastica e del trattamento dei rifiuti. Sono presenti sia realtà di medie dimensioni, che lavorano anche su tre turni, che piccole attività artigianali.

b) L'APEA di Argenta – Via Copernico

Il comparto produttivo ricade, in merito alla zonizzazione territoriale definita dal PTCP della Provincia di Ferrara, nell'Unità di Paesaggio n. 6 denominata “della Gronda”, in quanto perimetra la fascia di separazione, e passaggio, fra terre vecchie, ad ovest, e terre nuove ad est. È un territorio quindi dai caratteri ibridi, il cui paesaggio ha in parte assunto le peculiarità dei territori di più antica antropizzazione, senza ancora perdere del tutto quelli delle aree di recente bonifica.

Il comparto si colloca al margine dell'abitato di Argenta, a circa 3 km dal centro cittadino, in un'area che presenta già i caratteri della periurbanità, grazie alle recenti espansioni residenziali del nucleo urbano.

A livello infrastrutturale il comparto è servito dalla Strada Statale n. 16 “Adriatica”, che collega Ferrara con Ravenna e passa a circa 1 km ad est dell'area. Attualmente il nuovo tracciato viario, con giacitura rettilinea e corsie allargate termina a 10 km dal comparto produttivo, dopol'abitato di Consandolo, per proseguire poi sul tracciato storico.

Tuttavia, sono in corso di ultimazione le opere del secondo stralcio dei lavori di ammodernamento della SS16 adriatica che collegherà l'innesto sulla SS 495 sino allo svincolo di Argenta, sulla strada provinciale del Capoluogo, in prossimità della zona di espansione dell'APEA, migliorando in maniera determinante la viabilità a servizio della zona industriale.

A nord, la stessa SS16, si innesta alle porte di Ferrara, sul raccordo autostradale Ferrara-Portogaribaldi, che consente di raggiungere con facilità il casello autostradale di Ferrara sud dell'autostrada A13 Bologna-Padova.

A sud, oltrepassato il corso del Reno, prosegue in territorio ravennate e raccorda anche le vie di penetrazione verso l'area di Lavezzola, Conselice e Lugo.



Altra infrastruttura viaria tangente il comparto è la Strada Provinciale n. 48, che collega Argenta a Portomaggiore, centro in cui sono situati alcuni servizi di rango provinciale, non presenti in loco.

L'area si trova inoltre adiacente all'asse ferroviario Ferrara-Rimini, cui appartiene la locale stazione di Argenta.

L'area è esterna al centro abitato e di conseguenza accessibile evitando l'attraversamento del nucleo abitato di Argenta. È dotata di un accesso carrabile principale, posto sulla strada provinciale, e di una rete viaria di distribuzione interna, entrambi realizzati con dimensioni e conformazione adeguate anche al transito del traffico pesante.

Tra le attività insediate si segnalano un'iniziativa industriale di medie dimensioni legata alla trasformazione di prodotti agricoli, attività legate al comparto della meccanica, strutture a servizio delle imprese (trattamento e conferimento rifiuti; nuove tecnologie, ecc.). La presenza di un centro sportivo all'interno del comparto lo qualifica ulteriormente poiché permette un utilizzo dell'area da parte della cittadinanza anche in orari e giornate non prettamente lavorativi.

Attualmente l'area ha una superficie complessiva di 445.200 mq ed è stata attuata con cinque stralci successivi (comparto 1: 128.000 mq, comparto 2: 103.000 mq, comparto 3: 35.100 mq, comparto 4: 90.800 mq, comparto 5: 88.300 mq).

Il nuovo PSC prevede l'espansione della superficie del comparto fino a 81,8 ettari; per la nuova espansione di 37,5 ettari non è ancora previsto un Piano Attuativo; all'interno di questa superficie di espansione è prevista la prossima attuazione e urbanizzazione di circa 10 ettari secondo caratteri di Area Ecologicamente Attrezzata.

c) Portomaggiore

Nell'ambito produttivo di Portomaggiore esiste l'area del Persico in fregio alla Statale 16 con entrata di svincolo proprio conseguente alla circonvallazione di raccordo che conduce presso il centro di Portomaggiore. L'area pertanto, è ottimamente collegata sotto il profilo delle strutture logistiche a servizio della medesima. Inoltre, si trova distante rispetto al centro abitato evitando eventuali interferenze fra le attività insediate e la comunità residente.

L'estensione della zona produttiva del Persico è complessivamente di oltre 20 ettari, di cui 5,5 ettari attualmente del PUA di iniziativa privata già attuato, mentre 15 ettari sono previsti nel piano di espansione del POC del Comune di Portomaggiore.

Sono ammesse all'insediamento tipologie di attività diversificate: attività manifatturiere industriali, imprese artigianali, commercio, trasformazione dei prodotti agricoli ecc...



3.2 Le potenzialità di sviluppo

Il concetto di “area vasta”, inflazionato nel decennio scorso, con l'Unione assume una reale concretezza, sia per i confini amministrativi che per le iniziative in termini di politica di sviluppo economico che l'Ente, con questa nuova configurazione, può avviare sul territorio, per le condizioni oggettive fin qui sintetizzate.

Prima di tutto, la presenza di una massa critica sulla quale poter lavorare in modo significativo (potenziale di circa 70 imprese di diversi livelli dimensionali) può permettere l'attivazione di iniziative interessanti per consolidare la presenza delle attività economiche sul territorio, tenendo conto anche della difficile situazione congiunturale che non accenna a mitigarsi.

E' possibile immaginare azioni per consentire alle imprese di migliorare le proprie performance produttive in relazione ai rapporti che hanno con i fornitori. La programmazione di approvvigionamenti su scala più ampia può consentire una riduzione di costi di produzione; così come possono nascere collaborazioni complementari dei fattori produttivi fra le imprese.

In secondo luogo, le aree industriali dell'Unione costituiscono nel loro insieme un'opportunità interessante per l'attrazione di nuove attività imprenditoriali, sia per le localizzazioni competitive, sulle principali direttrici infrastrutturali, che come tipologie di insediamento, che sono complementari (industriali, artigianali e commerciali). Inoltre, se si considerano le attività imprenditoriali insediate sulle tre aree come inserite in un'unica rete, può essere impostata una progettazione per la creazione di nuove relazioni commerciali, anche intra-area.

Inoltre, il “peso specifico” dell'Unione in ambito di macro-programmazione territoriale potrà consentire di avere un potere decisionale maggiore rispetto alle istanze che in precedenza venivano presentate singolarmente dai Comuni in modo autonomo.



4. Esperienze di governance e ambiti associati condivisi

La decisione di attivare il percorso di creazione dell'Unione discende anche da una consolidata esperienza pluriennale di collaborazione inter-istituzionale fra le amministrazioni comunali coinvolte in questo processo.

D'altronde sono proprio le prime cooperazioni fra i Comuni che consentono di misurarsi sul difficile campo dell'arte della mediazione per poter raggiungere accordi di omogeneizzazione e/o condivisione di scelte strategiche.

In questa sede vale la pena ricordare che i Comuni coinvolti in questo processo di Unione hanno alle spalle anni di "palestra" di cooperazione nell'ambito di quella che viene definita, **programmazione negoziata**.

Nella Provincia di Ferrara, i piani di progetto per gli investimenti nell'ambito infrastrutturale con contribuzione europea sono sempre stati condivisi fra i territori delle amministrazioni comunali, rientranti nei i piani di sviluppo locale, al fine di essere maggiormente competitivi rispetto alle altre Province della Regione. Un'interessante esperienza, che riportata nell'alveo del progetto di Unione giustifica l'operazione di riorganizzazione istituzionale, per rendere maggiormente concorrenziali i Comuni coinvolti rispetto ai competitor vicinali.

Una sintesi di queste ulteriori esperienze di associazione consente di comprendere la scelta "naturale" che ha portato i tre partner istituzionali alla condivisione di questo progetto.

4.1 Il Piano Strutturale Associato

Nel corso del 2003 i Comuni di Argenta, Portomaggiore, Migliarino, Ostellato e Voghiera hanno sottoscritto una convenzione per la gestione associata dell'Ufficio di Piano.

La L.R. 20/2000 prevede infatti all'art. 15 che i Comuni possano "stipulare accordi territoriali per lo svolgimento in collaborazione di tutte o parte delle funzioni di pianificazione urbanistica, nonché per l'elaborazione in forma associata degli strumenti urbanistici e per la costituzione di un apposito ufficio di piano o di altre strutture per la redazione e gestione degli stessi".

L'accordo territoriale tra i cinque comuni ha previsto l'istituzione di un unico Ufficio di Piano che ha avuto il compito di predisporre, anche tramite l'affidamento di specifici incarichi a consulenti esterni:

- un unico Documento Preliminare, un unico Quadro Conoscitivo e un'unica Valsat articolati per ogni ambito territoriale dei singoli Comuni;



- il Piano Strutturale Comunale Associato articolato per ogni ambito territoriale di ogni singolo Comune;
- gli altri strumenti di pianificazione, quali POC e RUE, per ogni singolo comune associato.

L'Ufficio di Piano ha inoltre, tra le sue attività:

- la gestione operativa e il coordinamento del gruppo di lavoro (convocazione verbalizzazione incontri, ecc.)
- la gestione operativa (convocazione, segreteria tecnica, verbalizzazione, gestione osservazioni ecc) dei processi di concertazione istituzionale (Conferenza di Pianificazione) previsti dalla l.r. 20/2000 nonché dei processi partecipati legati al PSC (Forum)
- la predisposizione elaborati per attività di informazione relativa al PSC (sito web, pubblicazione elettronica/cartacea documenti, predisposizione materiale informativo per pubblicazioni, eventi ecc.)

Allo stato attuale, i Comuni di Argenta, Ostellato e Portomaggiore sono dotati di PSC e Regolamento Urbanistico Edilizio armonici grazie alla collaborazione attivata con la costituzione dell'Ufficio di Piano associato.

Grazie a questo importante strumento di programmazione territoriale la collaborazione sta proseguendo per la definizione di un unico regolamento di igiene.

4.2 Condivisione Distretto Sanitario Sud-Est

I Comuni di Argenta, Ostellato e Portomaggiore, condividono il medesimo ambito di distretto sanitario. In questo contesto esiste un processo di condivisione delle strategie legate ai servizi alla persona e alla gestione dei servizi socio sanitari sia attraverso l'approvazione del Piano di Zona per la salute ed il benessere sociale, sia attraverso l'azione costante realizzata nell'ambito dell'Ufficio di Piano distrettuale gestito in convenzione dai Comuni del Distretto (convenzione sottoscritta il 28/12/2011).

Il territorio di Argenta Ostellato e Portomaggiore coincide con una specifica sub-zona sociale distrettuale (definita sub-zona di Portomaggiore) da sempre caratterizzata da una organizzazione operativa differenziata dal restante distretto (facente capo alla sub-zona di Codigoro).

Infatti, i Comuni di Argenta e Portomaggiore, hanno già costituito dal 01/07/2008 con provvedimento di Giunta Regionale n. 954 del 23/06/2008, un'unica ASP, Azienda Pubblica di Servizi alla Persona, (comprendente gli istituti "Beneficenza Manica" e



“Fondazione Salvatori” di Argenta, “Pio Istituto Eppi” di Portomaggiore) con sede ad Argenta.

Dal 01/07/2012, in seguito alla decisione distrettuale di ritirare le deleghe delle funzioni socio-assistenziali e socio-sanitarie conferite da diversi anni all’Ausl Ferrara-Distretto Sud-Est, i Comuni di Argenta, Ostellato e Portomaggiore hanno conferito le suddette funzioni secondo la seguente modalità organizzativa:

- le aree “Adulti disabili/disagio” e “Anziani” all’Azienda Pubblica Servizi alla Persona (ASP) Argenta - Portomaggiore “Eppi – Manica – Salvatori”;
- l’area “Minori” al Comune di Portomaggiore tramite convenzione per la gestione associata ai sensi dell’art. 30 del D.Lgs. 267/2000 (convenzione sottoscritta in data 28/06/2012 reg. n. 1203);

Contestualmente il Comune di Ostellato, ha formalmente manifestato l’intenzione di recedere dall’ASP di Codigoro del “Delta Ferrarese” e richiedere l’ammissione nell’Asp di Argenta - Portomaggiore “Eppi-Manica-Salvatori” in relazione sia al processo di ritiro delle deleghe delle funzioni socio-assistenziali e socio-sanitarie dall’Ausl Ferrara, sia all’avvio delle procedure per la costituzione dell’Unione tra i Comuni di Argenta, Portomaggiore e Ostellato.

In attesa della conclusione del predetto percorso il Comune di Ostellato ha comunque proceduto all’affidamento dei servizi sociali afferenti l’area “Adulti disabili/disagio” e “Anziani” all’ASP Argenta - Portomaggiore “Eppi-Manica-Salvatori”.

Nel medesimo contesto, i tre Comuni hanno deciso di condividere, in modo specifico, la piattaforma informatica I CARE, per la gestione delle pratiche socio-assistenziali, in modo autonomo rispetto alle altre Amministrazioni del distretto, al fine di razionalizzare le risorse sul piano telematico, di formazione professionale e banca dati della conoscenza.

4.3 Servizio Associato di Sportello Unico per le Attività Produttive

Dal 2007 i Comuni di Argenta e Portomaggiore (precedentemente erano presenti anche i Comuni di Voghiera e Masi Torello che usciranno progressivamente dalle Convenzioni) gestiscono in modo associato il servizio di SUAP. Questo ha permesso l’individuazione di procedure comuni, omogeneizzazione delle regolamentazioni e del trattamento dei diversi settori imprenditoriali. È utile precisare che il SUAP del Comune di Ostellato mantiene con questo servizio associato, un forte legame grazie alla presenza del Coordinamento provinciale dei SUAP, presieduto dal responsabile del Comune di Argenta. In questo ambito vengono adottate su tutto il territorio provinciale i medesimi procedimenti, gli stessi strumento di front office e back office grazie alla partecipazione del progetto regionale di riuso PEOPLE.



5. Le scelte della prima fase di attuazione organizzativa

5.1 La progettazione intra-comunale

Come anticipato nelle sezioni precedenti, le fasi di riorganizzazione e reingegnerizzazione dei processi amministrativi relativi al nuovo Ente sono frutto di un complesso lavoro di progettazione intra-comunale.

È necessario premettere che la scelta delle funzioni da conferire al momento della costituzione dell'Unione ha tenuto conto dei seguenti elementi:

- funzioni già gestite in convenzione da parte di almeno due dei Comuni interessati all'Unione e per le quali si sia già sperimentata la collaborazione ed un certo grado di integrazione: SUAP, pianificazione urbanistica e servizi sociali;
- funzioni il cui esercizio discende in larga parte da disposizioni normative e che presentano, quindi, forti omogeneità gestionali, prestandosi quindi ad una unificazione e standardizzazione procedurale: gestione delle risorse umane e tributi;
- funzioni per le quali è stata riscontrata l'utilità di una gestione omogenea sui territori dei Comuni: edilizia, ambiente e Protezione Civile.

È implicito che il passaggio dai servizi comunali a servizi in comune attraverso l'Unione, comporta la rielaborazione dell'organizzazione amministrativa principalmente attraverso una modifica della gestione dei flussi dei procedimenti, della logistica, della gestione del capitale umano e dell'organizzazione del lavoro.

Per questo motivo, i primi elementi presi in considerazione per attivare il percorso di organizzazione dell'Unione, sono emersi dalle **valutazioni preliminari dello Studio di fattibilità** realizzato dalla società C.O.Gruppo. Questi elementi di base hanno avuto lo scopo di :

- comparare le performance dei servizi anche nella loro evoluzione temporale prendendo in considerazione il triennio 2009-2010-2011);
- evidenziare potenziali vantaggi e/o criticità nel passaggio alla gestione in unione;
- verificare le condizioni organizzative necessarie per il passaggio in gestione associata;
- consentire, negli anni, il raffronto e la comparazione fra la situazione attuale all'interno dei comuni e quella in Unione.



Successivamente alla prima analisi dello Studio di fattibilità si è passati alla verifica degli elementi analizzati dalla società C.O.Gruppo, con approfondimenti tematici suddivisi per settori.

In maniera estremamente sintetica i principi ispiratori secondo i quali si è proceduto alla **costituzione del percorso operativo** si possono riassumere nei seguenti “fattori” cardine:

- l'organizzazione interna con definizione delle strutture di funzione amministrativa,
- i meccanismi operativi,
- l'utilizzo delle tecnologie,
- la determinazione del personale coinvolto nelle fasi attuative.

In questo contesto si è tenuto conto della necessità di procedere alla **riorganizzazione dei processi amministrativi**, definendo le strutture operative responsabili, individuando pertanto il "proprietario" del processo ("process owner") e tenendo conto dei seguenti obiettivi:

- la razionalizzazione delle risorse messe in comune dalle tre Amministrazioni Comunali;
- lo snellimento dell'organizzazione, anche attraverso la creazione di gruppi di lavoro interfunzionali, responsabilizzati su obiettivi comuni e capaci di governare direttamente tutte le leve che determinano la prestazione;
- la ricomposizione del lavoro e delle professionalità richieste, superando la parcellizzazione di compiti e competenze;
- l'instaurazione di modalità formali di gestione dei processi con l'adozione di metriche e di sistemi di rilevazione delle prestazioni continuamente operanti ed integrate con il sistema di controllo di gestione;

Come accennato durante l'esposizione dell'Analisi SWOT, questo processo di riorganizzazione giunge in un delicato momento di transizione istituzionale. Così, anche sotto il profilo tecnico, si è dovuto tener conto delle **nuove esigenze che caratterizzano la trasformazione degli enti pubblici**:

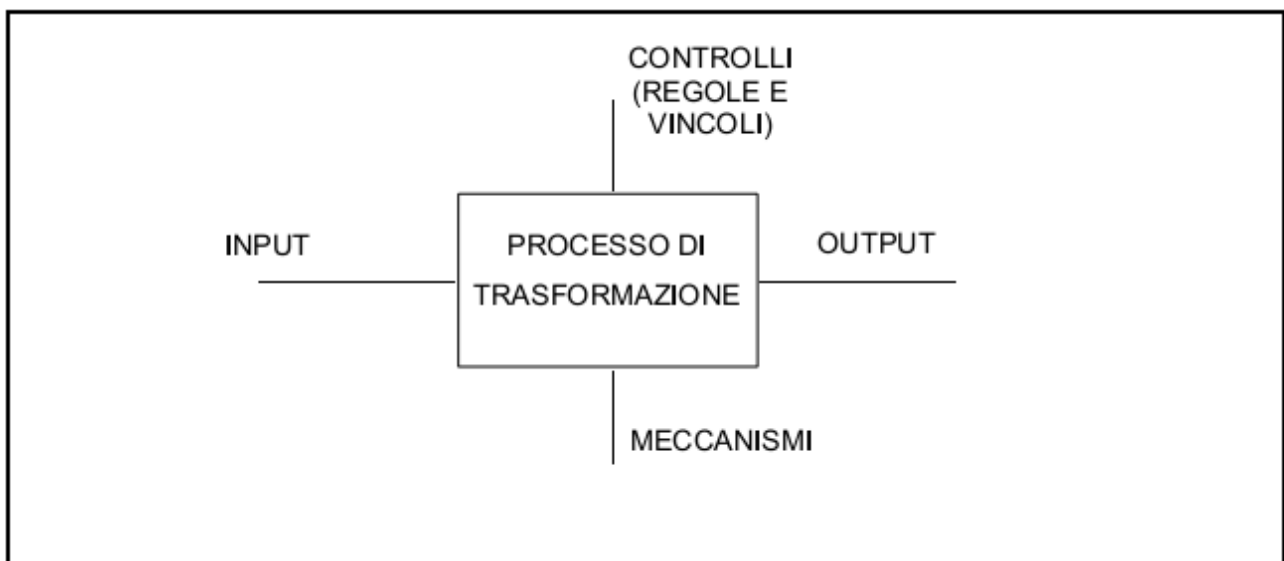
- una crisi economica strutturale che impone di ripensare al ruolo dei servizi locali e alle loro modalità di fruizione;
- le accresciute esigenze degli utenti (cittadini, imprese, collettività), che richiedono servizi sempre più efficienti, senza inutili perdite di tempo, e sempre più adeguati;



- la sempre più rigorosa responsabilizzazione dei decisori pubblici sui livelli di spesa, per effetto delle politiche di risanamento finanziario;
- l'introduzione progressiva di meccanismi competitivi che coinvolgono settori crescenti dell'amministrazione pubblica, anche per la diminuzione dei contributi ai quali gli enti locali hanno accesso;
- l'introduzione nel settore pubblico di nuove tecnologie abilitanti quali in primo luogo la rete unitaria delle pubbliche amministrazioni che rende immediatamente disponibile in ogni momento ed in ogni luogo tutto il patrimonio informativo presente e che garantisce comunicazione immediata e "certificata".
- sistemi di controllo della spesa pubblica, dei processi amministrativi e di gestione del personale.

La consapevolezza di dover far fronte ad una serie notevole di difficoltà ha imposto al coordinamento politico ed allo staff tecnico di utilizzare un sistema rigoroso di valutazione dei punti di forza a disposizione dei Comuni e degli elementi di criticità palesi e latenti. Pertanto, per condurre un intervento di riorganizzazione e reingegnerizzazione dei processi, è necessario utilizzare tecniche di modellazione rigorosi, in modo da poter valutare tutti i seguenti aspetti:

- le risorse consumate (input)
- il processo di trasformazione
- il prodotto/servizio (output)
- le regole e i vincoli di trasformazione (controlli)
- i meccanismi utilizzati nel processo



Il processo di elaborazione progettuale è stato coordinato da un tavolo tecnico-istituzionale, composto dalle Segreterie generali e dai Sindaci dei tre Comuni, che ha il compito di indirizzo anche nei confronti dei gruppi di lavoro Settoriali.

5.2 Composizione dei gruppi di lavoro settoriali

Gruppo di lavoro Settore Personale

Bertarelli Elena – Dirigente del Settore Servizi alle Persone del Comune di Portomaggiore
Giorgi Silvia – Responsabile del servizio personale del Comune di Argenta
Riccio Anna – Responsabile del servizio personale del Comune di Portomaggiore
Botti Eleonora - Responsabile del servizio personale del Comune di Ostellato

Gruppo di lavoro Settore Tributi

Marina Zeccoli – Dirigente settore finanze del comune di Portomaggiore
Patrizia Travasoni – Dirigente settore programmazione e gestione finanziaria – Affari generali del comune di Argenta
Paolo Occhi – Responsabile servizio tributi del comune di Ostellato
Silvio Santaniello – Responsabile servizio entrate del comune di Argenta
Renza Frighi – Responsabile servizio entrate e tributi del comune di Portomaggiore

Gruppo di lavoro Pianificazione Urbanistica, Edilizia ed Ambiente

Luisa Cesari – Dirigente Settore territorio e urbanistica dei Comuni di Argenta e Portomaggiore
Claudia Benini – Responsabile servizio territorio, urbanistica e Sportello Unico per le Attività Produttive del Comune di Ostellato
Nadia Caucci – responsabile ufficio amministrativo urbanistica Comune di Argenta
Leonardo Monticelli – responsabile servizio Sportello Unico per l'Edilizia Comune di Argenta
Stefano Trevisani – responsabile servizio Sportello Unico per l'Edilizia Comune di Portomaggiore.

Gruppo di Lavoro Sportello Unico per le Attività Produttive

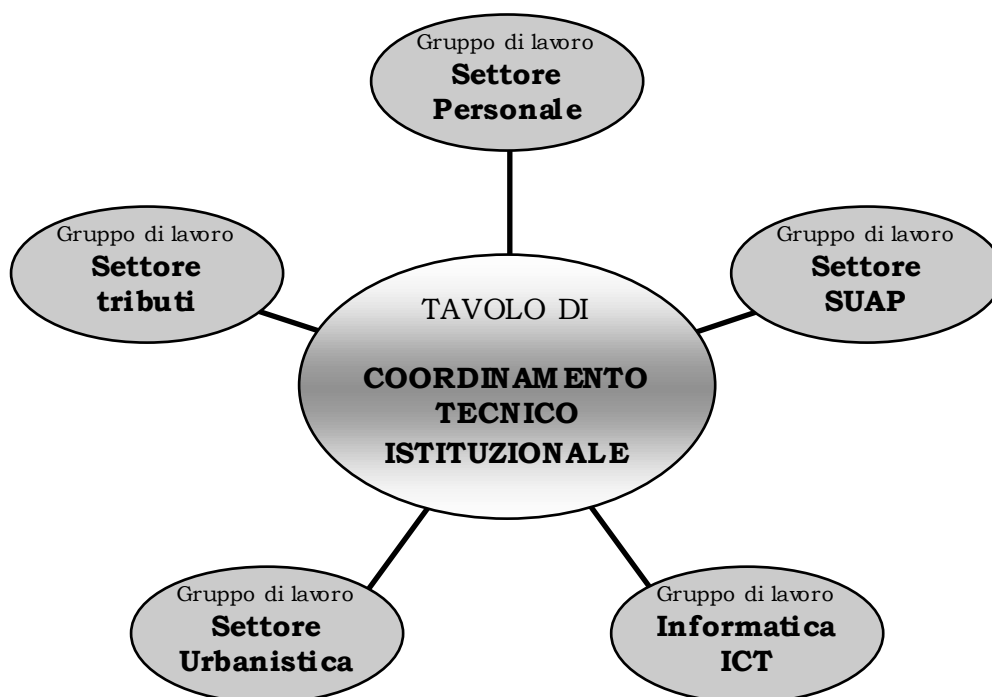
Marco Sandri – Dirigente Settore Sviluppo Economico Comune di Argenta e Settore S.U.I. del Comune di Portomaggiore;
Claudia Benini – Responsabile servizio territorio, urbanistica e Sportello Unico per le Attività Produttive del Comune di Ostellato.
Paolo Occhi – Responsabile servizio tributi del Comune di Ostellato – parte Attività produttive;
Daniela Garbellini – Responsabile ufficio Attività Produttive Comune di Portomaggiore.

Gruppo di Lavoro informatica, CED, ICT

Il settore informatico ed ICT non fa parte del primo gruppo di servizi posto in Unione. Tuttavia, come ampiamente spiegato nelle note metodologiche del presente paragrafo gli strumenti tecnologici sono parte sostanziale dei processi di riorganizzazione e reingegnerizzazione degli Enti locali. Infatti l'informatica è stata ritenuta determinante per la creazione della struttura del nuovo Ente.



Elena Bertarelli – Dirigente Ced e Servizi informativi del Comune di Portomaggiore
Marco Sandri – Dirigente Ced e Servizi informativi del Comune di Argenta
Gabriele Ruiha – Servizi informativi ed ICT del Comune di Portomaggiore
Emanuele Passerella – Servizi informativi ed ICT del Comune di Argenta
Roberto Lanzarone – Servizi Marketing e programmazione;
Federica Roncarati – Servizi informativi ed ICT del Comune di Argenta
Patrizia Pasqualini – Servizi informativi ed ICT del Comune di Ostellato



Uno degli elementi di fondamentale condizionamento nella determinazione dei meccanismi organizzativi è stato quello dell'integrazione del lavoro degli uffici di back office e front office, in modo tale da non compromettere la fruibilità dei servizi "a sportello" da parte dell'utenza.

Ciò ha significato la necessità di individuare un modello organizzativo in grado di rispondere agli elementi di migliore gestione del capitale umano, mantenendo comunque l'apertura degli sportelli di servizio all'utenza, il front office appunto, agli stessi standard qualitativi già raggiunti dalle singole amministrazioni comunali.

5.3 Esiti dell'operare dei gruppi di lavoro



La Sintesi delle prime risultanze tecnico-organizzative emerse dai gruppi di lavoro può essere riassunta nei seguenti “blocchi” settoriali:

Gruppo di lavoro Settore Personale

Come suggerito dallo studio C.O.Gruppo si è deciso di **conferire in unione tutte le funzioni relative alla gestione e all’organizzazione del personale** (ambito giuridico ed economico) al fine di avere concreti miglioramenti dal punto di vista organizzativo a medio termine e di far emergere eventuali risparmi di risorse.

La proposta organizzativa elaborata parte da un’attenta analisi della distribuzione delle competenze tra i diversi operatori, delle **competenze acquisite e delle propensioni di ciascun dipendente. È stata prevista una SEDE UNICA presso il Comune di Portomaggiore** per migliorare i processi comunicativi tra gli operatori e conseguire effettive economie di scala .

All’interno del settore verranno gestiti anche :

- **Protocollo**
- **Archivio**
- **Contratti (limitatamente all’Unione)**
- **Supporto operativo alla segreteria degli organi istituzionali** (staff del Segretario)

Il Settore viene pertanto denominato **SETTORE GESTIONE RISORSE UMANE ED AFFARI GENERALI**. L’attività di segreteria degli organi istituzionali farà capo direttamente al Segretario Generale dell’Unione che si avvarrà di personale appositamente individuato.

Tali scelte consentiranno di raggiungere anche i seguenti risultati:

- opportunità di maggiore copertura interna del servizio;
- maggiore possibilità di specializzazione del personale dedicato;
- razionalizzazione delle risorse disponibili;
- maggiori opportunità di presidio del servizio per i comuni di minori dimensioni;
- risparmio progressivo di risorse umane attraverso una redistribuzione di attività e compiti.

Gruppo di lavoro Settore Tributi

Lo studio di fattibilità elaborato dalla C.O.Gruppo evidenziava una maggiore linearità nell’unificazione del servizio tributi ed, al contrario, un’elevata complessità per l’unificazione del servizio entrate. Anche la disamina effettuata dal gruppo di lavoro intercomunale ha portato alla conclusione di **conferire in unione unicamente la gestione delle entrate tributarie**, escludendo le entrate extratributarie.



Pertanto la gestione associata riguarderà la gestione dell'**ICI** (attività di controllo, rimborsi e gestione del contenzioso), dell'**IMU** e della **TARES**.

Per quanto riguarda l'**addizionale comunale IRPEF** verranno gestiti dal servizio associato la predisposizione e l'aggiornamento degli atti deliberativi e regolamentari, oltre alle previsioni ed analisi del gettito. Riguardo l'**imposta sulla pubblicità ed i diritti sulle pubbliche affissioni**, il servizio gestirà i rapporti con il concessionario ed i relativi controlli per i due comuni (Argenta e Portomaggiore) che hanno affidato all'esterno l'attività di accertamento e riscossione, mentre continuerà nella gestione in economia per il comune di Ostellato; ciò per tutto il 2013, per poter valutare nel frattempo la modalità più efficace e conveniente di gestione unitaria per i tre comuni a partire dal 2014.

Risultati attesi :

- potenziamento delle competenze in materia di riscossione dei tributi;
- sviluppo della potenzialità di creare competenze specializzate interne per l'attività di controllo, la riscossione coatta, i rapporti con l'agenzia delle entrate per l'attività di accertamento tributario e la gestione del contenzioso;
- specializzazione delle competenze professionali delle risorse umane a disposizione;
- ottimizzazione e/o modifica dei contratti di gestione esternalizzata ovvero qualificazione per l'eventuale gestione con risorse interne;
- omogeneizzazione dei regolamenti comunali;
- armonizzazione dell'interpretazione normativa tributaria.

Gruppo di lavoro Pianificazione Urbanistica, Edilizia ed Ambiente

L'attuale organizzazione dei servizi tecnici dei tre Comuni, i ruoli assegnati ai differenti uffici e le responsabilità in capo agli stessi, risultano allo stato attuale alquanto eterogenei fra loro. Pertanto, il lavoro di sintesi che ha consentito di individuare un'organizzazione in grado di razionalizzare le risorse di personale a disposizione dei tre Comuni mantenendo un importante servizio di front office a favore dell'utenza, è stato estremamente complesso.

Ciò che ha facilitato il percorso di confronto sul progetto di creazione dell'Unione è stato il lungo lavoro già effettuato dai comuni per la condivisione degli strumenti urbanistici.

Gli obiettivi che la nuova struttura tecnica della nascente unione si pone sono i seguenti:

- attuazione delle indicazioni veicolate dalla normativa regionale che si occupa di gestione e pianificazione territoriale intesa in senso ampio (L.R. 20/2000 – L.R. 31/2002 – ecc.);



- mantenimento di un processo decisionale dei temi territoriali articolato e decentrato;
- miglioramento dell'efficienza;
- ottimizzazione del lavoro del personale, riducendo i costi complessivi;
- tendenza alla specializzazione degli operatori;
- supporto al SUAP;
- promozione della tutela dell'ambiente, anche attraverso l'utilizzo di energie rinnovabili;
- elaborazione di scelte di area vasta relative ad altri piani (es. Tutela delle acque) ed elaborazione dei conseguenti accordi territoriali;
- semplificazione e qualificazione del rapporto con gli stakeholders (tecnici e cittadini) anche in relazione all'elaborazione delle varianti agli strumenti urbanistici approvati e di monitoraggio degli strumenti urbanistici.

Gruppo di Lavoro Sportello Unico per le Attività Produttive

L'esperienza già condotta sia a livello di servizio associato fra i Comuni di Argenta e Portomaggiore sia come coordinamento provinciale, ha certamente agevolato la definizione di un'organizzazione in grado di condividere procedure e supporti tecnologici. Il miglioramento organizzativo passa attraverso l'esigenza di mantenere un rapporto con l'utenza radicato in tutte e tre le comunità; è rilevante, infatti, l'aspetto dimensionale dei comparti produttivi dei tre Comuni che vede anche ad Ostellato la presenza di una delle aree industriali più importanti della Provincia di Ferrara.

Inoltre, al fine di fornire un miglior servizio agli stakeholders che maggiormente usufruiscono dei servizi dello SUAP, si desidera procedere ad un'integrazione con il SUE, con particolare riferimento alla fase di valutazione "in entrata" della pratica, creando un front office in grado di rispondere alle diverse richieste poste dall'utenza in un unico punto di ricezione delle istanze.

Risultati attesi:

- progressivo allineamento nelle funzioni di gestione del territorio attraverso l'unificazione dei regolamenti;
- incremento della professionalizzazione del personale;
- efficientamento nella gestione delle risorse tecnologiche;
- programmazione di politiche di sviluppo economico con visione di area vasta;
- miglioramento del rapporto con gli imprenditori ed i fruitori "professionali": studi tecnici, studi commerciali, associazioni di categoria;



- ridefinizione in modo unitario del rapporto con gli Enti terzi (AUSL, ARPA, VVF, ecc..) migliorando le tempistiche di risposta nei procedimenti.

5.4 Organigramma

In seguito alla conclusione della prima fase di studio da parte dei gruppi di lavoro, il coordinamento tecnico-politico è giunto all'individuazione della macro organizzazione dell'Unione e dei vertici direttivi delle diverse unità organizzative.

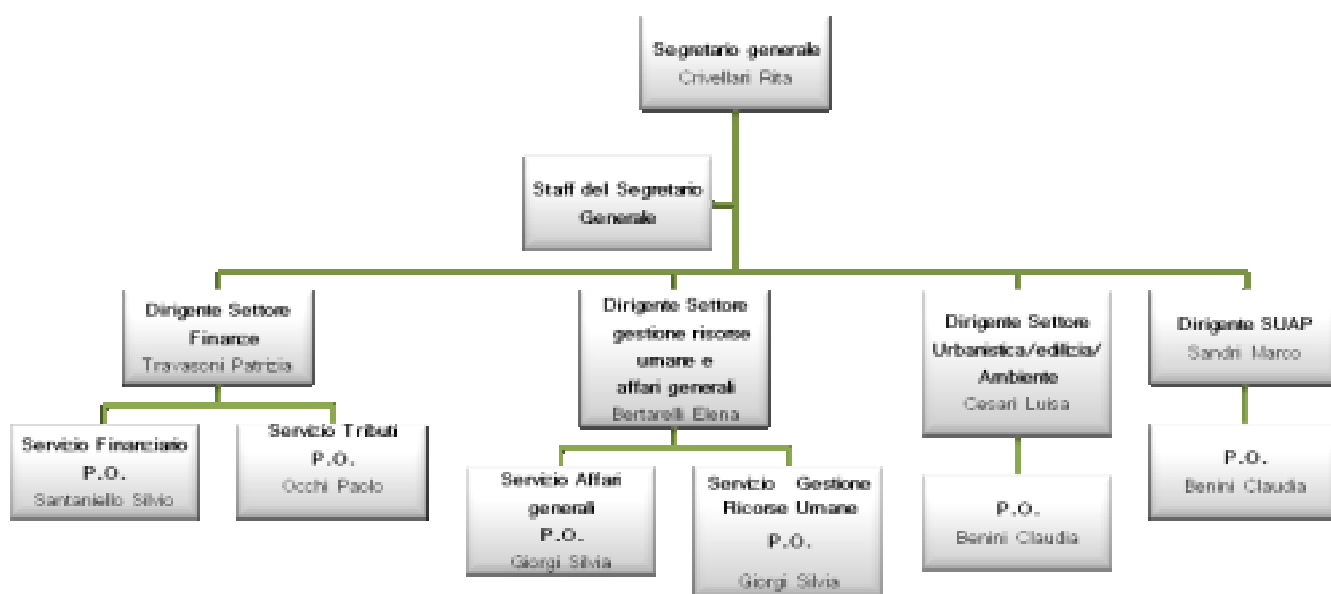


Figura 1 - Organigramma complessivo della prima fase di attuazione dell'Unione Valli e Delizie.

Al vertice della tecnostruttura figura:

- un Segretario generale individuato nella persona del Segretario del Comune di Portomaggiore – Dott.ssa Crivellari
- i Dirigenti individuati tra i dirigenti competenti per materia dei Comuni di Portomaggiore e Argenta (enti dotati di dirigenza)
- le Posizioni organizzative individuate tra i dipendenti incaricati di posizione organizzativa competenti per materia dei Comuni di Argenta e Ostellato (enti in cui risultano presenti tali figure professionali)

Dopo un'attenta riflessione dei gruppi di lavoro e del coordinamento tecnico-politico si è giunti alla definizione della micro organizzazione del nuovo Ente con l'individuazione del personale dei 3 Comuni coinvolti. Complessivamente i dipendenti interessati, anche in minima percentuale, risultano essere 46, oltre alle 4 figure dirigenziali (2 del Comune di



Argenta e 2 del Comune di Portomaggiore) e al Segretario Generale (del Comune di Portomaggiore) così distribuiti:

SETTORE IN UNIONE	COMUNE DI ARGENTA	COMUNE DI OSTELLATO	COMUNE DI PORTOMAGGIORE	Totale complessivo
SEGRETARIA GENERALE			2	2
SETTORE FINANZE	5	2	2	9
SETTORE RISORSE UMANE ED AFFARI GENERALI	6	1	2	9
SETTORE SUAP	4	1,5	4	9,5
SETTORE URBANISTICA, EDILIZIA, AMBIENTE	10	2,5	4	16,5
Totale complessivo	25	7	14	46

5.5 Gestione associata di funzioni prodromiche alla costituzione dell'Unione

Proprio per garantire un avvio coerente con il lavoro svolto sotto la guida del tavolo di coordinamento tecnico-istituzionale e consentire di rispettare le tempistiche di costituzione dell'Unione, nel mese di Dicembre 2012, i Consigli Comunali di Argenta, Ostellato e Portomaggiore hanno approvato una Convenzione fra i Comuni per la gestione associata ed il coordinamento di funzioni prodromiche alla costituzione dell'Unione stessa.

Le funzioni poste in forma associata sono le seguenti:

1. Comunicazione istituzionale (a titolo esemplificativo e non esaustivo: realizzazione materiale informativo, coordinamento rapporti con i mezzi di comunicazione di massa, organizzazione conferenze stampa ed interviste, organizzazione incontri pubblici, ecc);
2. Coordinamento della gestione del trattamento economico dei dipendenti al fine di definire modalità operative gestionali uniformi fin da gennaio 2013 in vista del conferimento del servizio gestione risorse umane all'Unione;
3. Coordinamento delle attività messe in campo dai diversi comuni al fine garantire le condizioni in termini di logistica e di dotazioni strumentali per il funzionamento del nuovo ente;
4. Gestione finanziaria, contabile e fiscale finalizzata alla costituzione del nuovo ente (a titolo esemplificativo e non esaustivo: predisposizione bilancio, apertura posizione assicurativa, fiscale, previdenziale, attivazione servizio tesoreria, ecc);
5. Gestione attività di segreteria finalizzata alla costituzione del nuovo ente;



6. Gestione e sviluppo dei sistemi informatici, informativi, telematici, di e-government essenziali per il pieno funzionamento del nuovo ente (a titolo esemplificativo e non esaustivo: attivazione/miglioramento sistemi informatici di front-office e back-office, sviluppo dei servizi di e-government; interconnessione e integrazione dei sistemi informatici; miglioramento della sicurezza e dell'affidabilità dei sistemi; progettazione unificata);
7. Costituzione di un'unica Commissione intercomunale per la qualità architettonica e il paesaggio ai sensi del D.lgs. 42/2004 art. 148 e della L.R. 31/2002 art. 3;

L'approvazione della Convenzione, con il conferimento dei ruoli esecutivi dei servizi associati, permette di entrare nella fase operativa di costituzione dell'Unione iniziando a dare forma concreta alle progettualità elaborate dai gruppi di lavoro inter-comunali.

5.6 Il sistema informatico – ICT

Per quanto riguarda la funzione dei sistemi informatici è necessario precisare che la condivisione di una piattaforma tecnologica ben progettata costituisce elemento essenziale per la riorganizzazione dell'Unione. Infatti, l'elemento tecnologico assume nella fase di reingegnerizzazione dei processi un'importanza basilare per la condivisione delle banche dati della conoscenza e per consentire uno sviluppo armonico dei procedimenti dell'Ente. Lo stesso studio di fattibilità della C.O.Gruppo ha individuato nella definizione di una corretta omogeneizzazione dei sistemi software uno degli elementi strategici per la buona riuscita del processo di Unione; così come la creazione di una piattaforma informatica hardware condivisa rappresenta l'asse portante sul quale "far correre" i processi amministrativi dell'Unione.

Per questo, anche in questa sede, si ritiene opportuno dedicare un particolare approfondimento, allo sviluppo dei sistemi formativi e ICT dell'Unione.

Analisi utilizzo software servizi in Unione

Il gruppo di lavoro ha preventivamente analizzato la composizione dei software in dotazione ai servizi delle Amministrazioni Comunali coinvolte nel processo di creazione dell'Unione. Oltre ai servizi che verranno conferiti al nuovo Ente in questa prima fase (Tributi, Personale, Suap, Urbanistica), l'Unione, essendo soggetto giuridico a sé stante, dovrà avere una propria gestione in ordine a: Contabilità Finanziaria, Protocollo, Gestione atti e Documentale.

In questo contesto dobbiamo tenere conto di alcune variabili fondamentali che condizioneranno le scelte informatiche nel medio e lungo periodo:



- le banche dati a disposizione degli applicativi dei servizi in Unione dovranno interagire con quelle che resteranno in connessione ai servizi ancora operanti nei tre comuni (ad es. anagrafe), in modo da non avere disallineamenti;
- alcuni applicativi dei servizi in Unione dovranno essere in grado di interagire con i software dei servizi che rimarranno ancora presso i Comuni.

Gli applicativi attualmente in dotazione ai servizi oggetto della prima fase di conferimento in Unione sono i seguenti:

Area	Dotazioni SW Argenta	Dotazioni SW Ostellato	Dotazioni SW Portomaggiore
Tributi	Datagraph (vers. SQL server)	Engeenering	Datagraph (vers. Super Base)
Personale	Datagraph (vers. SQL server)	Kibernetes (basato su Lotus Domino)	Datagraph su (vers. Super Base)
Urbanistica	Civilia Open (Oracle)	Alice di Eldasoft	Civilia Open (Oracle)
SUAP	VBG	Core	Core

Una delle difficoltà di maggiori, da superare attraverso la nuova struttura informatica, è quella di consentire ai servizi che prima operavano autonomamente nelle amministrazioni comunali di funzionare come un unico nuovo modulo operativo dotato di distaccamenti territoriali interoperabili fra loro.

Le soluzioni che verranno individuate dovranno rispondere alle seguenti caratteristiche base:

- a) devono operare su *data base* relazionali di provata stabilità (Oracle, SQL Server, in primis) in modo da consentire un agevole migrazione dei dati;
- b) gli applicativi dovranno essere dotati di collaudati servizi di Web Services;
- c) dovranno avere funzionalità integrate ed avanzate con Posta Elettronica Certificata (P.E.C.) e firma digitale;
- d) sono preferiti gli applicativi che hanno già integrato le proprie funzionalità con i sistemi messi a disposizione da Lepida (ad es. sistema PARER – il Polo Archivistico della Regione Emilia Romagna per la conservazione dei documenti in digitale - e People Demografici, il sistema informatico regionale, a riuso, per la gestione delle istanze dei servizi demografici);

La gestione associata dei servizi che prevedono la presenza di personale in sedi diverse, risulta efficace ed efficiente solo in presenza di un work flow dei documenti in formato digitale. In questo modo, gli atti potranno essere processati, visionati e firmati, dagli operatori dei servizi, utilizzando qualunque terminale collegato alla rete.



Inoltre, deve essere prevista l'integrazione di questi servizi, sia di back office sia di front office, con i sistemi di supporto già attivati da Lepida come per esempio l'accesso agli applicativi con autenticazione FEDERA ed il sistema di pagamenti on-line dei tributi con Payer.

Per quanto riguarda le paghe e la gestione degli accessi (timbrature) del personale, i Comuni di Argenta e Portomaggiore hanno in dotazione gli stessi software, anche a livello di versione; è quindi logico convergere sull'applicativo che già condivide il maggior volume di informazioni, in modo da ridurre i costi di conversione ed omogeneizzazione dei dati.

Lo stesso ragionamento vale per il software in dotazione all'ufficio Tributi, in quanto i comuni di Argenta e Portomaggiore condividono lo stesso applicativo.

Il servizio SUAP è oggetto di uno sviluppo congiunto a livello provinciale nell'ambito del progetto di riuso di *E_Gov* dell'Emilia Romagna che utilizza la piattaforma People; pertanto non sussistono problemi di compatibilità fra i tre Sportelli in quanto sia il sistema di front office sia quello di back office, saranno condivisi. Il Comune di Portomaggiore ed Ostellato stanno già procedendo all'effettuazione dei corsi di formazione per il passaggio all'utilizzo dell'applicativo VBG in dotazione a tutti i SUAP della provincia di Ferrara.

Per ciò che concerne il Settore Urbanistica e Sportello Unico per l'Edilizia, i settori Urbanistica di Argenta e Portomaggiore già da diversi anni utilizzano come gestionale l'applicativo "CIVILIA edilizia", ed è installato su server locale accessibile tramite rete lepida, mentre i dati sono inseriti su data base Oracle. L'applicativo permette di realizzare una banca dati unica delle anagrafiche suddivisa tra "tecnico/associazione/studio" e "cittadino/impresе" che presentano istanza al comune.

Il sistema prevede che siano disegnati dei work flow per ogni tipologia di intervento e/o endoprocedimento, per lo svolgimento delle singole istanze.

Nel Back-Office, all'interno del flusso è possibile tenere traccia e verificare in tempo reale lo stato di avanzamento dei procedimenti in corso, inviare notifiche attraverso e-mail ai colleghi che debbono prendere in carico parte del flusso, firmare digitalmente gli atti che vengono creati durante la fasi di avanzamento.

Sempre per motivi di efficacia ed efficienza si provvederà ad acquisire il modulo del programma CIVILIA per il Comune di Ostellato nonché ad attivare l'unificazione delle banche dati dell'urbanistica.



Tutto ciò premesso, il progetto prevede che la nuova dotazione degli applicativi in Unione diventerà la seguente:

Area	Dotazioni SW Argenta	Dotazioni SW Ostellato	Dotazioni SW Portomaggiore
Tributi	Datagraph (vers. SQL server)	Datagraph (vers. SQL server)	Datagraph (vers. Super Base)
Personale	Datagraph (vers. SQL server)	Datagraph (vers. SQL server)	Datagraph su (vers. Super Base)
Urbanistica	Civilia Open (Oracle)	Civilia Open (Oracle)	Civilia Open (Oracle)
SUAP	VBG	VBG	VBG

Per quanto concerne il servizio di protocollo – gestione atti e albo on line, la decisione è stata quella di scegliere il prodotto già in uso al Comune di Argenta e sul quale il Comune di Portomaggiore aveva già attivato una riflessione sulla riconversione dei propri sistemi. La principale esigenza alla quale si è cercato di far fronte, è quella di consentire la protocollazione di documenti indirizzati presso l’Unione da qualunque Comune partecipante a tale processo.

Questo perché l’elemento prioritario è quello di evitare disagio alla popolazione dei tre Comuni. Inoltre l’utilizzo di un sistema già in parte condiviso consentirà nel medio lungo periodo una migrazione verso un sistema unico e definitivo di protocollazione, mano a mano che altre funzioni verranno conferite all’unione stessa.

Portale per visualizzazione albo pretorio on line e pratiche dei primi servizi in unione

Per quanto concerne la scelta sul portale, allo stato attuale, tenuto conto che la creazione di un sito internet strutturato dell’Unione necessita di una gestazione progettuale temporalmente più lunga, si è concordato nel procedere con l’utilizzo del sistema di portale in dotazione all’applicativo Civilia. Quest’ultimo consentirà una prima capacità informativa istituzionale nei confronti dell’esterno ed una flessibile capacità di integrazione con i sistemi software che si è deciso di adottare.

Infrastruttura informatica hardware

Per quanto concerne la creazione dell’infrastruttura informatica il gruppo di lavoro ha pensato di agire su tre livelli:

- i. Individuazione del server principale presso il Comune di Portomaggiore.
- ii. Potenziamento del polo di Argenta per disaster recovery reciproco, sicurezza e memoria di supporto.
- iii. Attivazione di sistemi di assistenza remota.



In particolare, si procederà al potenziamento di una infrastruttura di virtualizzazione già in uso e ben collaudata.

Questa infrastruttura di virtualizzazione consente il dispiegamento (deployment) di nuovi server/servizi nel solo tempo necessario all'installazione dei sistemi operativi e programmi e libera dalle fasi che richiedono la maggior parte del tempo: dalla scelta del materiale, al reperimento dei fondi, richiesta di preventivi, determinazioni d'acquisto, consegna, montaggio fino al collaudo.

Tale infrastruttura consente anche la creazione di servizi temporanei seguiti dalla loro distruzione una volta terminato il lavoro da svolgere, senza l'impegno di nuove risorse, senza sprechi e senza rottami. È modulare: per aumentare la potenza basta sostituire una parte con una più potente senza mai doversi preoccupare della compatibilità dei programmi installati e senza nemmeno dover arrestare il servizio.

La direzione intrapresa dai Comuni membri dell'unione è stata saggiamente orientata alla virtualizzazione con gli strumenti considerati lo standard mondiale: VMWARE questa scelta rende automaticamente compatibili tutte le applicazioni server dei Comuni della costituenda Unione.

Come primo e più importante effetto abbiamo la possibilità di trasferire un intero server, con annessi database, di poterlo eseguire su altra infrastruttura e di potervi operare virtualmente da qualunque postazione internet al solo costo della connettività e della copia di un grosso file. Condizione necessaria per garantire la Continuità Operativa in caso di evento disastroso.

Il Comune di Argenta è già in possesso di una infrastruttura ridondata e di una licenza Plus di VMWARE che consente l'HA: high availability cluster ciò significa che le diverse schede madri server si supportano reciprocamente e in caso di guasto di una, le altre si accollano i processi garantendo la continuità operativa in modo trasparente senza intervento dell'operatore.

Nella direzione di un modello di computazione diffusa per sua natura delocalizzata e dunque naturalmente resiliente proponiamo Argenta come punto nodale di una strategia complessiva di replica dei server dei Comuni e dell'Unione: Disaster Recovery reciproco, che rappresenta una riduzione dei costi rispetto alla realizzazione di una infrastruttura di Disaster Recovery remoto per ciascun ente, per questo è necessaria una quantità opportuna di spazio su dischi, e il NAS, certificato VMWARE, con 8 dischi ha esattamente questo scopo.



6. I rapporti finanziari fra Comuni e Unione

Tra le finalità principali della gestione associata vi è indubbiamente il contenimento dei costi rispetto ai servizi da erogare, ma soprattutto il mantenimento dei servizi quantomeno all'attuale livello quali-quantitativo, pur in presenza di risorse umane e finanziarie in costante diminuzione.

Le spese sono rappresentate dai costi diretti ed indiretti per il funzionamento dei singoli servizi, nonché da quelle necessarie per la realizzazione di specifici progetti e da quelle relative ai servizi di supporto.

Tutte le spese di funzionamento saranno previste nel bilancio dell'Unione e ripartite fra i Comuni aderenti prioritariamente in base alla popolazione residente, fatta salva l'adozione di ulteriori indicatori specifici per servizio, da disciplinarsi nelle singole convenzioni.

Le modalità di versamento delle singole quote da parte dei Comuni all'Unione saranno previste all'interno delle singole convenzioni.

Saranno inoltre previste, sempre all'interno delle convenzioni, modalità di rendicontazione periodica dell'unione ai singoli comuni sullo stato di attuazione dei programmi e degli obiettivi assegnati.

L'impatto economico-finanziario dell'Unione sui Comuni è strettamente correlato alle modalità organizzative adottate. La base di riferimento è rappresentata dal costo storico per i singoli Comuni delle funzioni trasferite; l'obiettivo è fare in modo che complessivamente i costi dei servizi conferiti all'Unione non superino, per ciascun Comune, a parità di servizio erogato, il costo in precedenza sostenuto, ovvero consentano un'implementazione del servizio ad un costo sostenibile e congruo.

Tale analisi, rapportata agli anni 2011 e 2012, sarà valutata per la predisposizione delle convenzioni.

L'onere aggiuntivo, in fase iniziale, a carico dei Comuni è rappresentato dai servizi di supporto, ovvero dai servizi di segreteria, contabilità e controllo di gestione. Il costo di tali servizi, comunque organizzati senza il ricorso ad assunzioni o a collaborazioni esterne, sarà ammortizzato via via che si implementeranno le funzioni conferite e si realizzeranno le sinergie nell'impiego delle risorse umane.

L'Unione, nella fase iniziale di avvio, eserciterà le funzioni e le attività conferite dai Comuni utilizzando sedi, strutture, attrezzature e beni strumentali già di proprietà dei



singoli comuni, concesse da questi in uso. Solo successivamente l'unione acquisirà direttamente quanto necessario all'espletamento delle attività.

I primi costi di avvio (piano della comunicazione, investimenti per hardware e software, lavori approntamento sede) sono stati allocati nei bilanci 2012 e 2013 di ciascun Comune e suddivisi in base alla popolazione.

L'Unione provvederà annualmente a comunicare ai Comuni la proposta di bilancio preventivo per le funzioni trasferite secondo una tempistica coerente con la formazione dei bilanci preventivi dei singoli comuni e terrà informati i singoli comuni, durante l'esercizio, in merito alla propria situazione economico-finanziaria in tempi coerenti con la verifica circa la salvaguardia degli equilibri di bilancio e l'assestamento generale di bilancio. Le modalità di gestione dovranno essere tali da non recare pregiudizio agli equilibri dei bilanci dei singoli comuni.

È fondamentale che ogni Comune possa disporre di strumenti di indirizzo, gestione e controllo che permettano di valutare, oltre ai costi per la gestione dei servizi anche il livello minimo di erogazione degli stessi e le modalità operative.

Ne consegue la scelta organizzativa di istituire un ufficio controllo di gestione che possa monitorare l'attività dell'unione fin dal suo avvio.

Contestualmente all'approvazione del Piano esecutivo di gestione/Piano performance dell'Unione verranno definiti gli indicatori di valutazione dell'efficacia ed efficienza dell'unione.

La spesa sostenuta per il personale dell'Unione non potrà comportare, in sede di prima applicazione, il superamento della somma della spesa di personale dei Comuni aderenti ed a regime dovrà conseguire effettivi risparmi.

