



Comune di Este



Comune di Ospedaletto Euganeo

Studio di fattibilità della fusione fra i Comuni di Este e Ospedaletto Euganeo

Seconda fase

26/02/2014

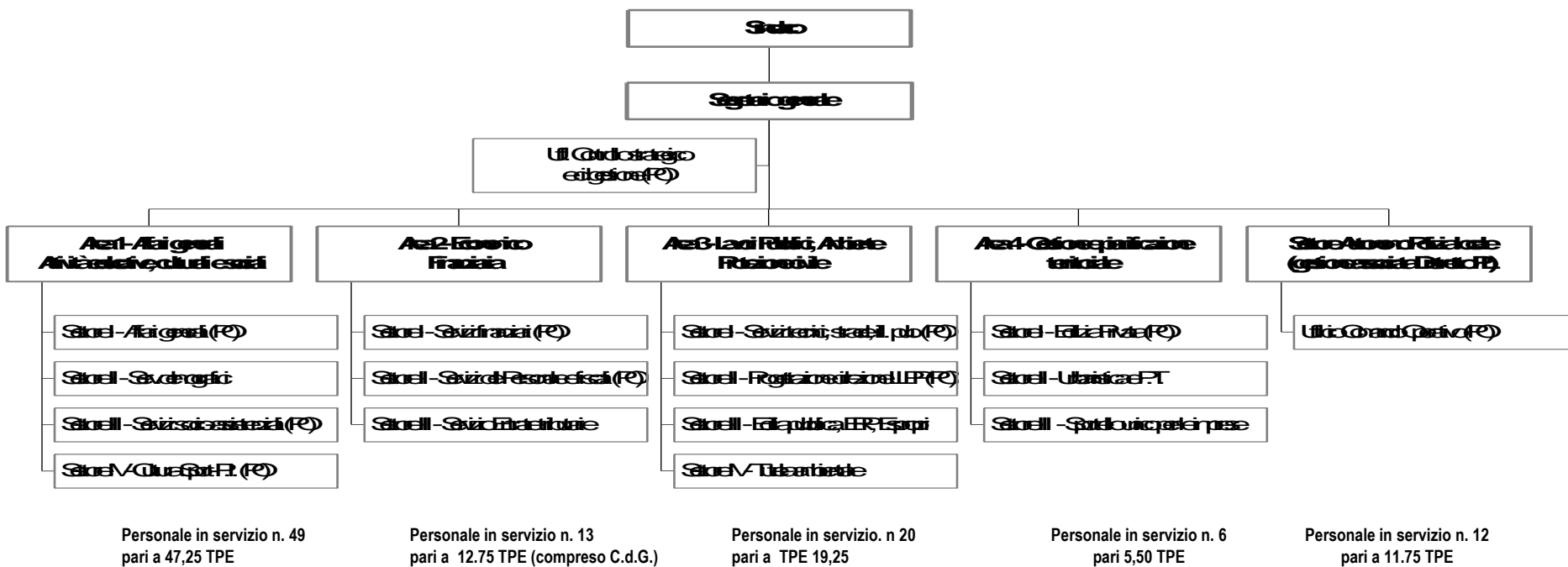
1. Analisi organizzativa delle strutture comunali

.C.O.
.GRUPPO.

Consulenti in Organizzazione

Comune di Este

Macrostruttura organizzativa



**TOTALE PERSONALE IN SERVIZIO N. 101
PARI A 97,5 TEMPI PIENI EQUIVALENTI, DI CUI
4 DIRIGENTI E 10 POSIZIONI ORGANIZZATIVE**

Osservazioni sulla struttura del Comune di Este (1)

Il Comune di Este presenta la struttura tipica di un ente di queste dimensioni, salvo alcune peculiarità.

La struttura evidenzia una maggiore complessità nell'Area I - Affari generali, che comprende sia i servizi amministrativi che i servizi alle persone, assommando circa la metà del personale.

La scelta fatta a suo tempo dal Comune di Este di dotarsi di figure apicali dirigenziali è stata motivata dall'attribuzione ai dirigenti di un'ampia sfera di responsabilità, sia per quanto riguarda la quantità che la qualità delle funzioni e dei servizi che a loro fanno capo.

Si rileva che a fronte di un minor dimensionamento, l'Area 4 - Gestione e Pianificazione territoriale, è caratterizzata dalla specificità e complessità tecnica delle funzioni attribuite e dall'estensione della sfera di responsabilità che deriverà dalla fusione fra i due comuni e, nell'immediato dalla gestione associata delle medesime funzioni per altri comuni.

Sotto il profilo dell'allocazione delle funzioni si rileva che la funzione Sviluppo Economico e Turismo, che include le funzioni inerenti il commercio e le attività produttive, afferisce all'Area II - Economico-finanziaria, mentre il SUAP (Sportello Unico Attività Produttive) afferisce all'Area IV - Gestione e sviluppo territoriale. Dato che le due funzioni presentano una stretta interdipendenza, andrebbero riportate sotto un'unica sfera di controllo, nell'Area IV, data anche l'interdipendenza con l'Edilizia privata, anche in considerazione del fatto che l'Area II svolge tipicamente funzioni di back-office.

Osservazioni sulla struttura del Comune di Este (2)

Se si ritiene che la funzione Sviluppo Economico e Turismo sia una priorità per migliorare l'attrattività di Este, bisogna dotare la funzione di risorse specifiche, bilancio permettendo.

Si rileva la mancanza di una funzione Acquisti centralizzata, e di una gestione attiva del Patrimonio, che consentirebbero significativi risparmi o entrate aggiuntive per l'ente.

Si rileva, inoltre, che la funzione Gestione sistemi informativi ha scarsa attinenza con le competenze dell'Area 4 in cui è collocata (salvo con il SIT, che però presenta una specificità tecnica da non essere normalmente gestito dal CED). La funzione andrebbe posta in staff all'apice della struttura, in quanto è un *service* per tutti e consiste essenzialmente in attività di coordinamento e nella gestione dei rapporti con il fornitore esterno dei servizi informatici.

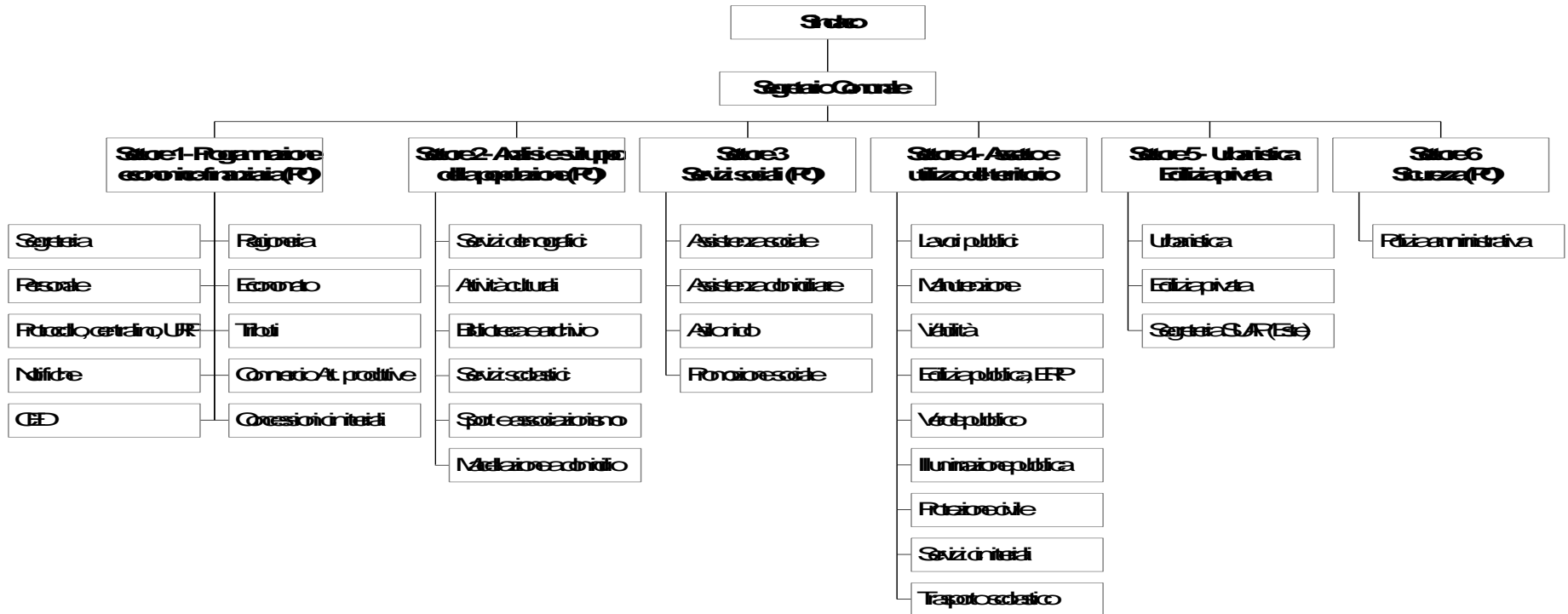
In generale ad Este, date le dimensioni della struttura, si rileva la mancanza di staff direzionali, come la pianificazione strategica, la comunicazione, i servizi telematici on line, fatta eccezione per il controllo strategico e di gestione posto in staff al Segretario, che allo stato si presenta come scarsamente integrato nella struttura, data la mancanza di collegamento fra il controllo e il bilancio, tramite il PEG.

Infine, si rileva che numerose posizioni di responsabilità di settore risultano scoperte. In questi casi la responsabilità risale al livello superiore e induce i dirigenti a dedicare larga parte del loro tempo a responsabilità operative (in media il 40%).

Si riporta di seguito la microstruttura delle aree, con l'articolazione in settori ed uffici.

Comune di Ospedaletto Euganeo

Struttura delle funzioni



Osservazioni sulla struttura del Comune di Ospedaletto

Ospedaletto è un piccolo comune che deve svolgere tutte le funzioni di competenza con una esigua dotazione di personale, per cui ciascun dipendente tende a svolgere più funzioni in modo flessibile, ma anche con notevoli difficoltà di aggiornamento sulle molteplici materie.

Di conseguenza, si rileva una differenza fra la struttura formale delle funzioni e la struttura reale delle responsabilità (vedi organigrammi alla pagina seguente).

Il Comune di Ospedaletto presenta un disegno funzionale coerente, anche se sovradimensionato rispetto al personale disponibile.

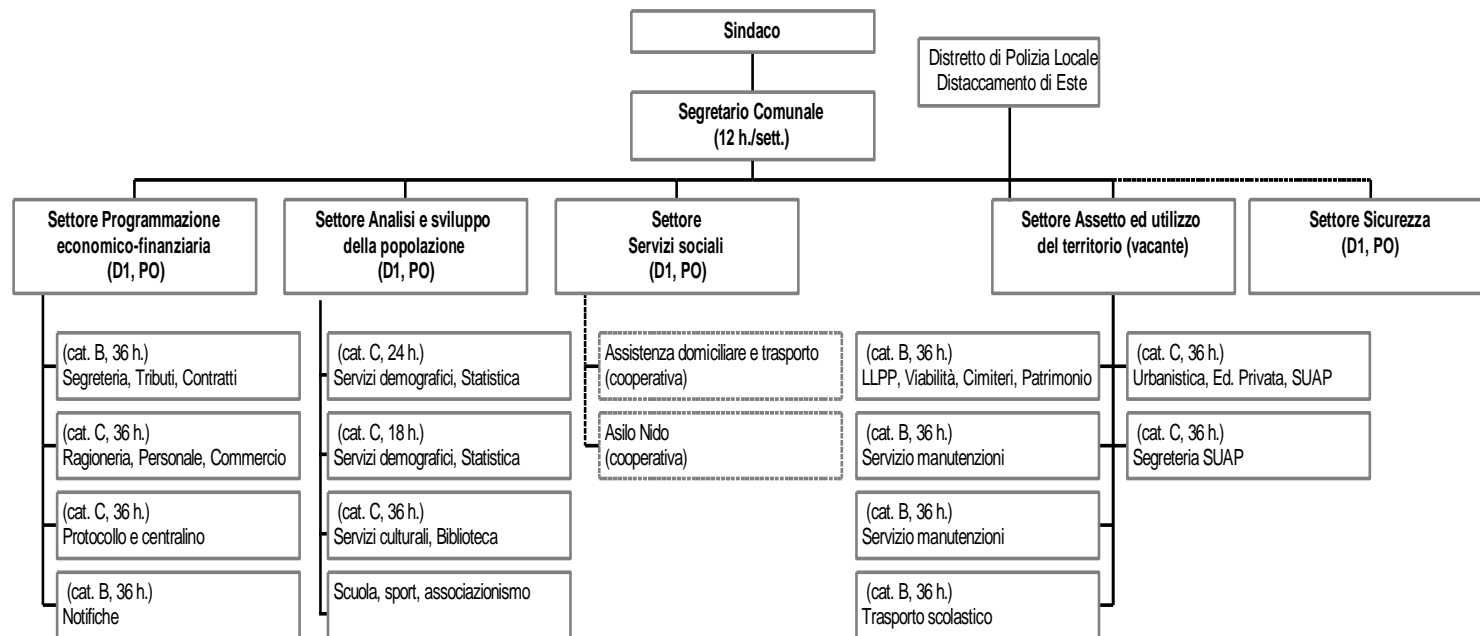
Sono stati differenziati i due settori di servizi alle persone – Analisi e Sviluppo della popolazione e Servizi sociali – dai servizi amministrativi, che invece sono stati accorpati in un unico settore con i servizi economico-finanziari, distinguendo nettamente il front-office dal back-office.

Sono stati previsti due settori tecnici – Assetto ed Utilizzo del territorio e Urbanistica ed Edilizia privata – che però di fatto funzionano come un unico Ufficio tecnico, sotto la responsabilità affidata temporaneamente al Segretario comunale, data l'assenza del responsabile tecnico – in via di acquisizione mediante mobilità – e la carenza di personale.

La presenza del Settore Sicurezza è scarsamente giustificata, in quanto la funzione è gestita in forma associata con altri comuni nell'ambito del Distretto di Polizia locale, dove Ospedaletto ha tenuto per sé 6 ore settimanali, dedicate di fatto allo svolgimento di funzioni amministrative, che a Este sono svolte dall'ufficio Attività produttive.

Comune di Ospedaletto Euganeo

Struttura delle responsabilità



Personale in servizio n. 5
pari 5 TPE

Personale in servizio n. 4
pari a 3,17 TPE

Personale in servizio n. 1
+ cooperative

Personale in servizio n. 6
pari a 6 TPE

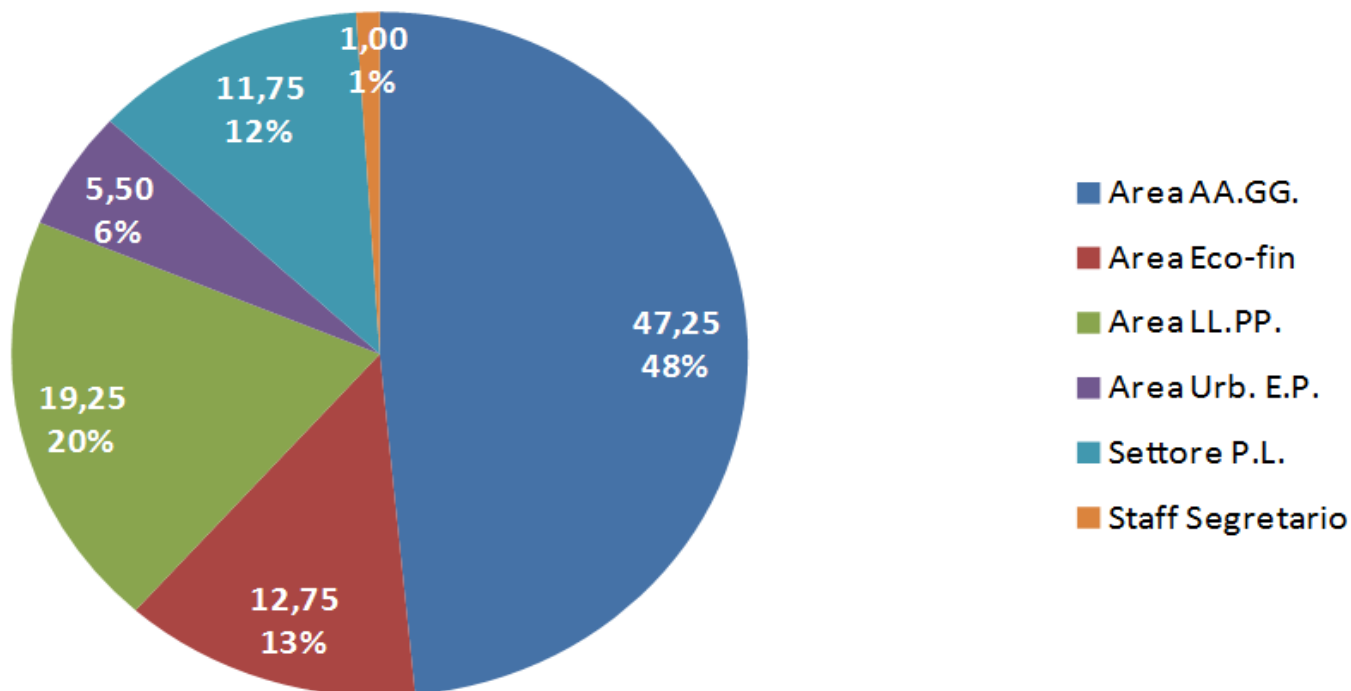
Personale in servizio n. 1
pari a 1 TPE

**TOTALE PERSONALE IN SERVIZIO N. 17
PARI A 16,17 TEMPI PIENI EQUIVALENTI
DI CUI 4 POSIZIONI ORGANIZZATIVE**

Personale in servizio al Comune di Este

Il Comune di Este dispone di 101 persone in servizio, pari a 97,5 unità a tempo pieno equivalente (TPE), calcolando i part-time: 94 dipendenti a tempo indeterminato, 2 dipendenti a tempo determinato, 4 unità di personale somministrato, 1 unità di personale in convenzione.

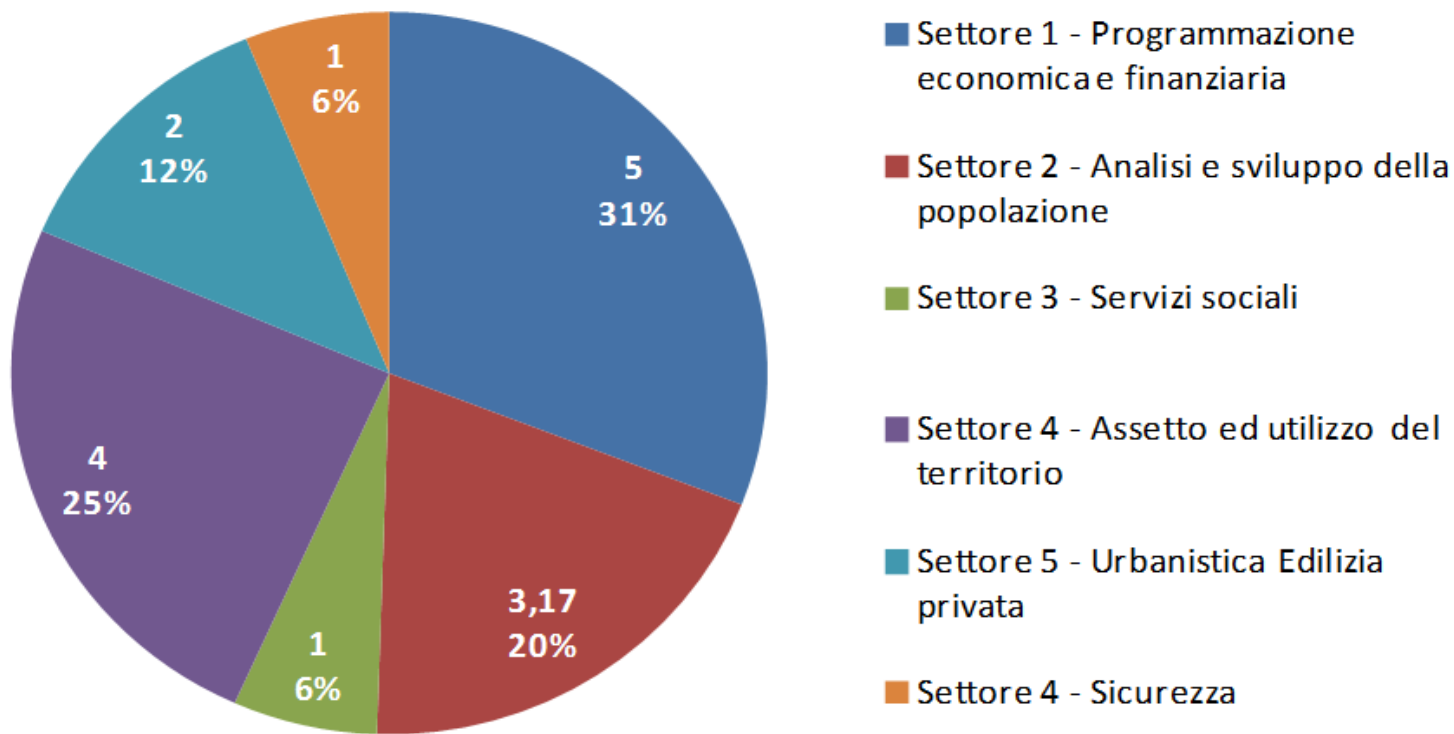
Este - Distribuzione dei TPE per Area funzionale



Personale in servizio al Comune di Ospedaletto

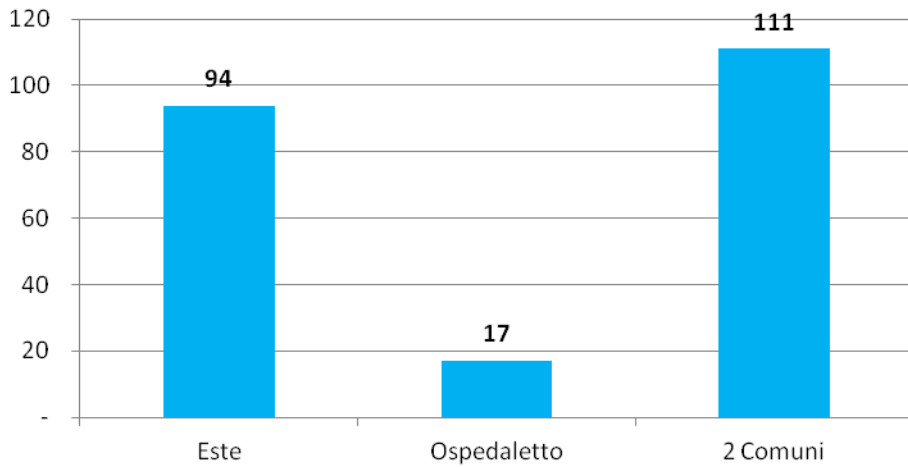
Il Comune di Ospedaletto dispone di 17 persone in servizio, tutte a tempo indeterminato, pari a 16,17 unità a tempo pieno equivalente (TPE), calcolando i part-time.

Ospedaletto - Distribuzione dei TPE per Settore

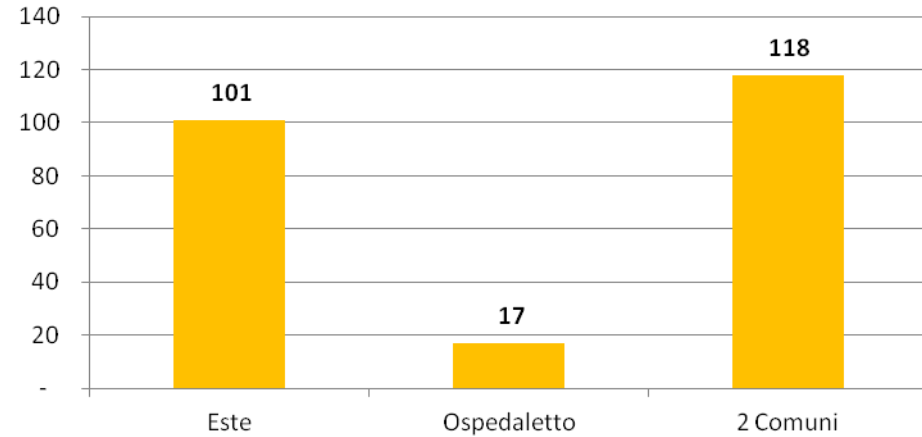


Personale dei due Comuni (1)

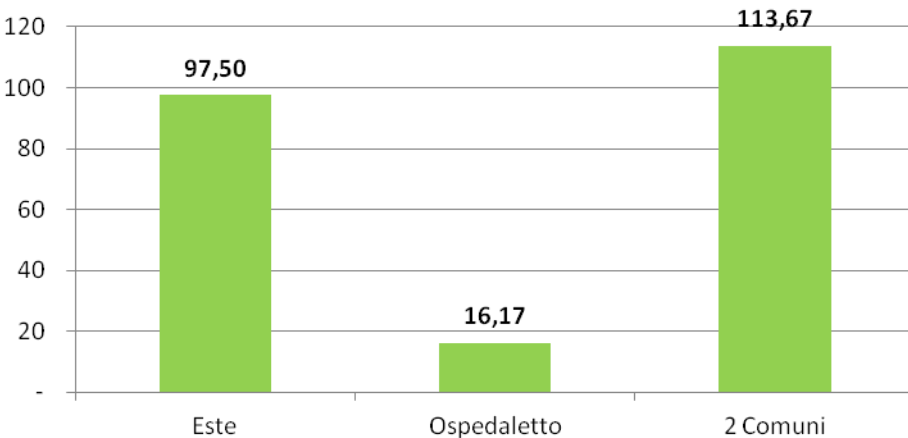
Dipendenti a tempo indeterminato (n. persone)



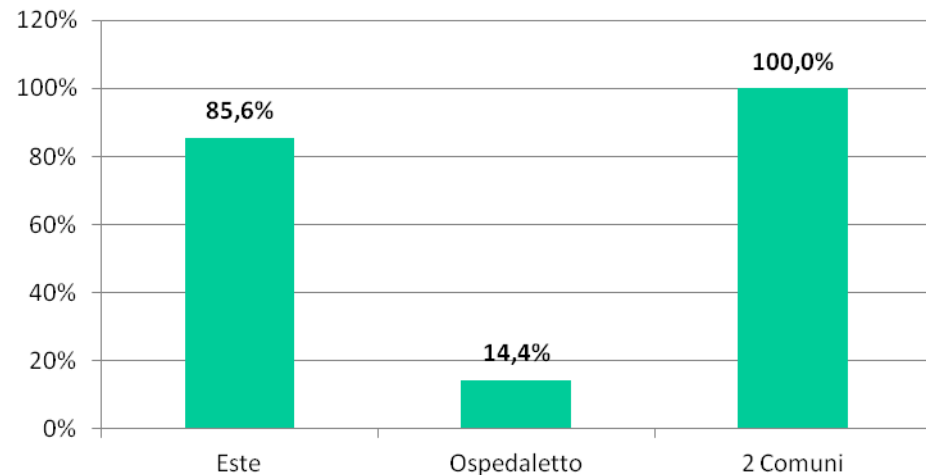
Personale disponibile (n. persone) (compresi tempi determinati, interinali e convenzioni)



Addetti a tempo pieno equivalente (n. TPE) (compresi tempi determinati interinali e convenzioni)

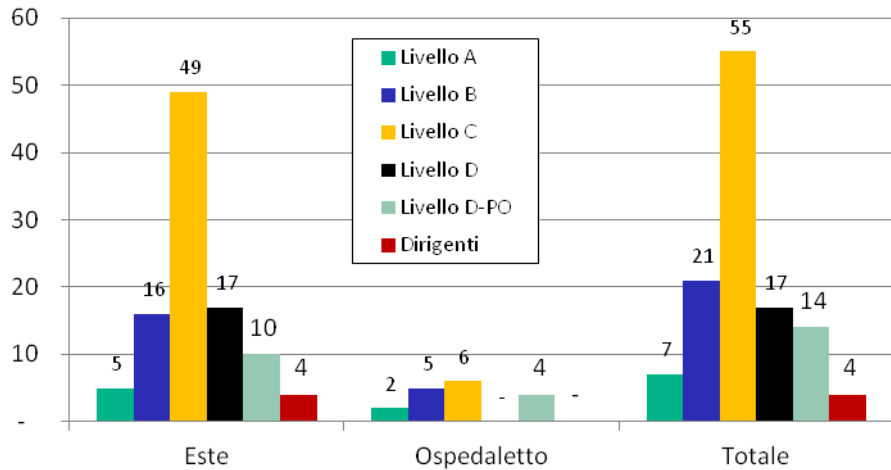


Distribuzione % dei tempi pieni equivalenti

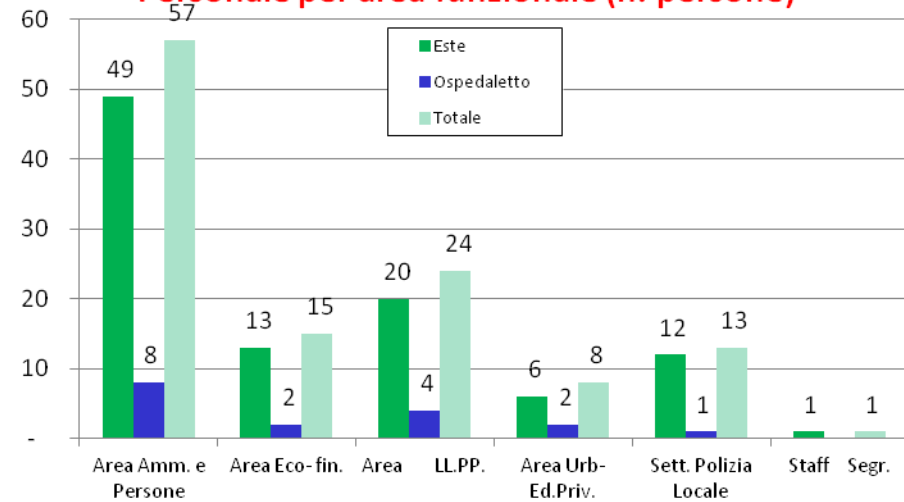


Personale dei due Comuni (2)

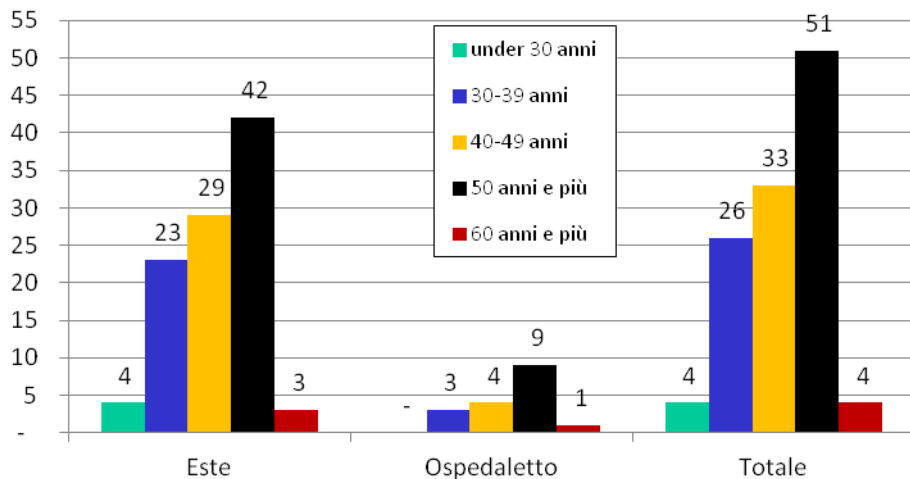
Personale dipendente per livello



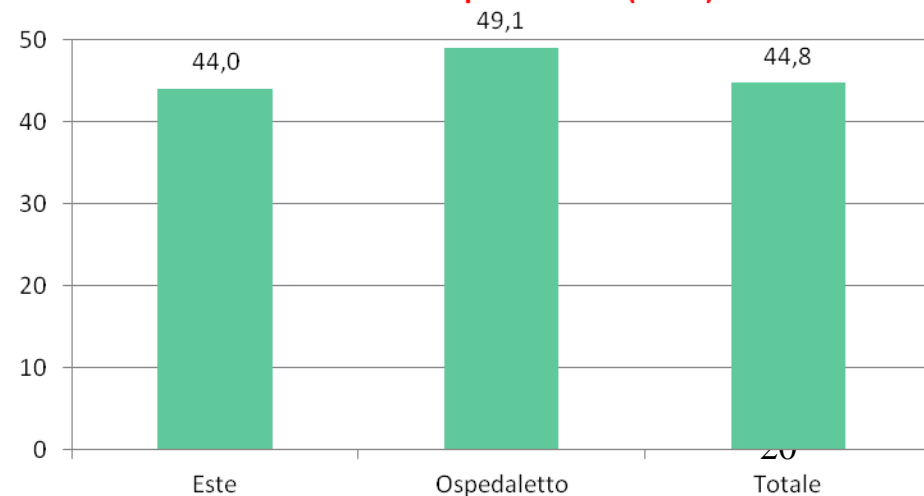
Personale per area funzionale (n. persone)



Personale per età (anni)

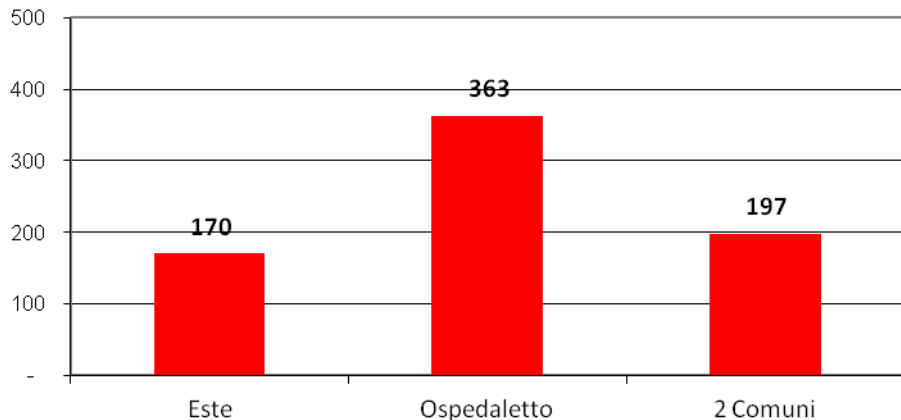


Età media del personale (anni)

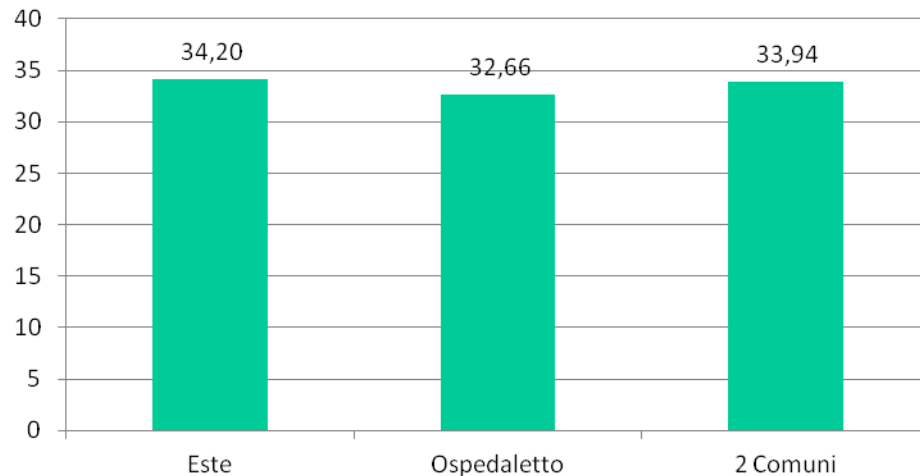


Indicatori sul personale

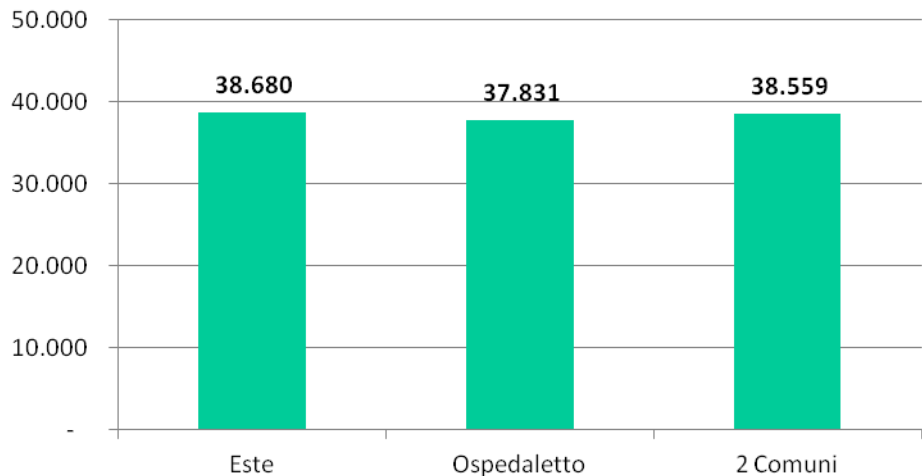
Abitanti per addetto a tempo pieno (TPE)



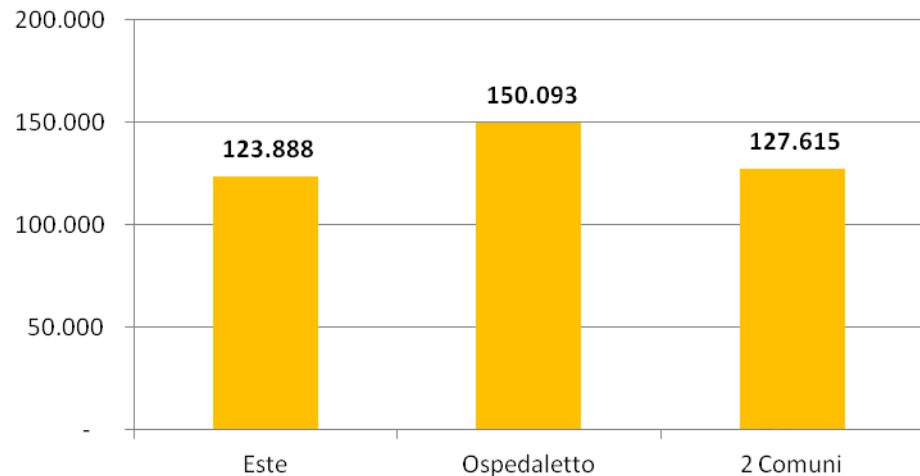
Incidenza del personale sulla spesa corrente



Costo per unità di personale (TPE)

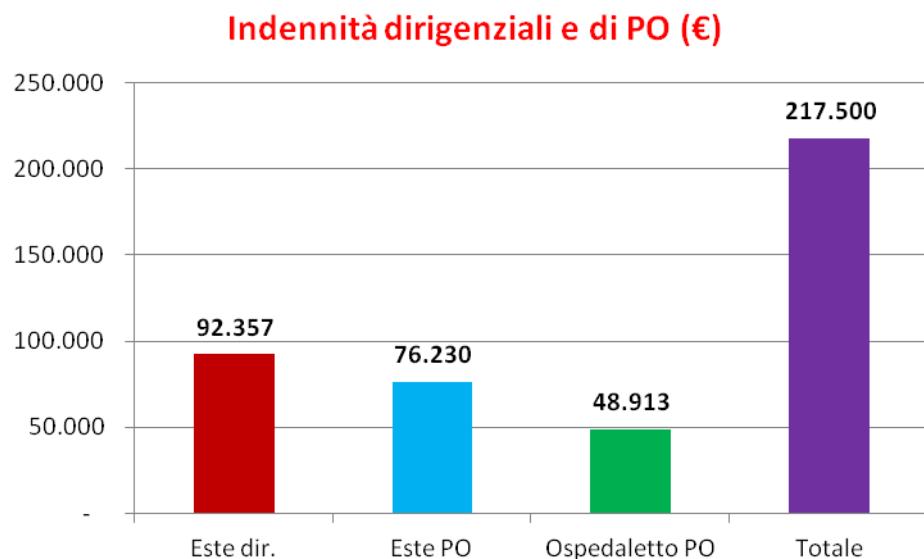


Spesa corrente per addetto TPE

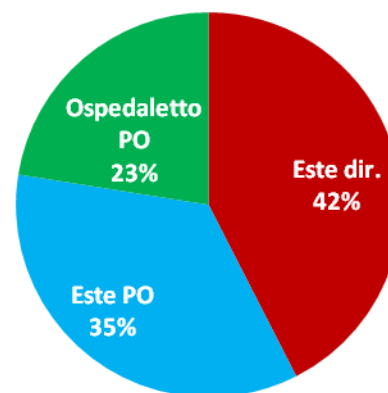


Indennità dirigenziali e di posizione organizzativa

Le indennità dirigenziali (4) e di posizione organizzativa (14) dei due comuni ammontano a 217.500 € annui, di cui 92.357 corrisposti ai dirigenti di Este (42%), 76.230 alle P.O. di Este, per un totale di 168.587 € (35%) e 48.913 € alle P.O. di Ospedaletto (23%).



Indennità dirigenziali e di PO (%)



Ad Este le indennità di P.O. sono più basse (intorno ai 7.100 € annui lordi, salvo il comandante delle polizia locale che ha l'indennità massima), ad Ospedaletto sono più alte (intorno ai 12.400 € annui lordi). In questo caso le P.O. hanno responsabilità apicale, che ad Este fa capo ai dirigenti.

Confronto fra le due strutture (1)

Le strutture dei due comuni presentano alcune significative differenze di ordine dimensionale, organizzativo e funzionale.

- **Este ha 6 volte il personale di Ospedaletto**, mentre la popolazione di Este è 2,8 volte quella di Ospedaletto. Questo si traduce in maggiori servizi, ma anche in maggiori costi pro-capite per i cittadini di Este.
- **Il numero di abitanti per addetto** a Este è di 170, a Ospedaletto 363, con un rapporto di oltre 1 a 2 a favore di Este. Ospedaletto è sottodotato di personale.
- **L'area territoriale coperta dagli addetti di Ospedaletto** è quasi 4 volte superiore a quella coperta da Este, il che accentua le difficoltà della struttura a servire un territorio più ampio.
- **Il costo per addetto** a Este è di 38.680 euro, all'incirca in linea con quella di Ospedaletto di 37.831. La differenza è in parte dovuta alla presenza di 4 dirigenti, il cui costo alza la media.
- **L'incidenza del personale sulla spesa corrente ad Este** è del 34,20% contro il 32,66%. Va tenuto conto che Ospedaletto dà in gestione esterna l'asilo nido, che si configura come un costo variabile non rientrante nella spesa per il personale.
- **La spesa corrente per addetto TPE (tempo pieno equivalente)** a Este è di 123.888, a Ospedaletto di 150.093, con una differenza del 21%, che significa una maggiore produttività del personale di Ospedaletto in termini di spesa gestita.

Confronto fra le due strutture (2)

Sotto il profilo organizzativo, Este è articolato in 4 aree funzionali e 1 settore autonomo, le cui posizioni apicali sono coperte da dirigenti e le posizioni intermedie da PO. Ospedaletto è articolato in 6 settori, le cui posizioni apicali sono coperte da funzionari in posizione organizzativa, che hanno indennità superiori a quella delle PO di Este, mediamente di 5.000 €.

Sotto il profilo funzionale, Ospedaletto, da un lato, ha differenziato i servizi alle persone dai servizi amministrativi, che ha accorpato con i servizi economico-finanziari, dall'altro, ha accorpato di fatto i Lavori pubblici e l'Urbanistica in un unico Ufficio tecnico.

Ad Este i servizi amministrativi e i servizi alle persone afferiscono ad unico dirigente, mentre LL.PP. e Urbanistica costituiscono due aree distinte, che afferiscono ai rispettivi dirigenti.

Ad Este i servizi sociali e culturali sono gestiti per lo più con personale proprio, a Ospedaletto sono esternalizzati a cooperative.

Ad Este è presente un consistente nucleo di Polizia locale gestita in forma associata con altri comuni, fra cui Ospedaletto, che invece ha un solo dipendente messo a disposizione (non del tutto) del Distretto.

In entrambi i casi si rileva una certa differenza fra la struttura formale delle funzioni e la struttura reale delle responsabilità, che vede spesso l'attribuzione di più funzioni ad un responsabile, configurando di fatto strutture più omogenee di quelle che appaiono sulla carta. Proprio su questi aspetti si potrà far leva in caso di fusione, per disegnare una struttura organizzativa sostanzialmente aderente alle attuali strutture reali.

Vantaggi organizzativi della fusione

In rapporto agli abitanti Este ha una dotazione di personale in servizio superiore a quella di Ospedaletto, che invece è carente.

La dotazione di personale di Este si giustifica in parte per il ruolo di comune di riferimento del mandamento, che in molti casi eroga servizi ai cittadini dei comuni limitrofi, incluso Ospedaletto, che è il comune demograficamente più consistente fra quelli confinanti.

La fusione fra i due Comuni consente di riequilibrare la dotazione di personale in rapporto alla popolazione e di distribuire i servizi ai cittadini in modo più omogeneo sul territorio.

La fusione offre maggiori opportunità di specializzazione professionale e agevola la sostituzione del personale assente (per ferie, malattia o altro).

La fusione consente di razionalizzare l'organizzazione dei servizi e di eliminare le duplicazioni, soprattutto delle funzioni interne (es. assistenza agli organi bilancio), nel quadro di una riorganizzazione che dovrà prevedere la centralizzazione della gestione delle funzioni interne e il decentramento dell'erogazione dei servizi al pubblico. Il risparmio di risorse che si potrà realizzare sulle funzioni interne potrà essere utilizzando per potenziare i servizi ai cittadini.

La fusione consente di razionalizzare l'uso degli spazi fisici (sedi) e richiede l'integrazione e il potenziamento della rete informatica, oggi carente ad Ospedaletto.

Difficoltà organizzative della fusione

La fusione fra le due strutture comporta la revisione del sistema delle responsabilità.

Il nuovo comune che potrebbe nascere dalla fusione eredita dai comuni pre-esistenti un numero di dirigenti (4) e di posizioni organizzative (14) eccedente rispetto alle posizioni di responsabilità ipotizzabili nella nuova struttura organizzativa, fatta salva la possibilità per il nuovo comune di diventare polo di aggregazione dei piccoli comuni dell'area dell'estense, obbligati alla gestione associata di tutte le funzioni fondamentali a partire dal 2014.

Nella situazione data bisognerà trovare una mediazione tra le esigenze funzionali della struttura e le posizioni dirigenziali ed organizzative presenti, fatta salva la gestione di un periodo di transizione tra la vecchia e la nuova organizzazione.

Inoltre, si può razionalizzare la spesa del personale mediante la graduazione delle indennità dirigenziali e di posizione organizzativa, in relazione al personale e al budget gestito, alla responsabilità del procedimento, alla complessità tecnica delle funzioni. Ulteriori risparmi potranno essere realizzati, a medio-lungo termine, valutando la possibilità di non rimpiazzare in tutto in parte dirigenti, posizioni organizzative, personale che andrà in quiescenza.

La fusione è un processo che richiede determinazione nelle scelte, ma anche adeguate forme di comunicazione con il personale e con le rappresentanze sindacali, per esplicitare i cambiamenti organizzativi previsti e l'impatto che questi avranno sulle condizioni lavorative degli individui. L'obiettivo è ottenere un'ampia condivisione, che realisticamente non potrà mai essere totale, soprattutto se la riorganizzazione deve avvenire a costo zero o a risorse decrescenti.

Gestioni associate intercomunali

Nel momento in cui si scrive (dicembre 2013), incombe sui comuni al di sotto dei 5.000 abitanti l'obbligo di gestione associata delle funzioni fondamentali a partire dall'1/1/2014, salvo proroghe dell'ultimo momento. Tutti i Comuni dell'Estense sono obbligati alla gestione associata, ad eccezione di Este ed Ospedaletto e dei comuni rientranti nell'Unione Colli Euganei.

Allo stato, le funzioni gestite in forma associata fra i comuni dell'Estense sono le seguenti:

- Unione di Comuni dei Colli Euganei (Baone, Cinto Euganeo, Arquà Petrarca) : Polizia locale, Servizi informatici, Protezione civile, Attività produttive, Servizi sociali, Trasporto scolastico, Appalti e contratti, Segreteria, Notificazione atti, Tributi, Personale, Segnaletica.
- Distretto PD-5B di Polizia locale, che comprende 14 comuni, suddivisi in 2 distaccamenti (Este e Solesino) e un presidio (Colli).
- Ufficio di piano: PATI tematico fra 8 comuni e SIT fra 5 comuni;
- SUAP, in convenzione fra Este, Carceri, Ospedaletto e Tribano.
- Nidi e servizi d'infanzia messi in rete fra 4 comuni: Este, Ospedaletto, Carceri, S. Elena.

Attualmente, sono in corso la stipula di convenzioni per:

- la gestione associata dei servizi tecnici (Lavori pubblici, Urbanistica ed Edilizia privata) fra i Comuni di Este e Ospedaletto;
- la gestione associata delle funzioni fondamentali fra i Comuni di Este, Ospedaletto e Carceri.

Va ricordato che i comuni sotto i 5.000 ab. dovranno gestire a breve in forma associata tutte le funzioni fondamentali. Se questo disegno si realizzerà, l'impatto sulla struttura del Comune di Este e del nuovo comune che potrà nascere dalla fusione con Ospedaletto, sarà senz'altro rilevante.