



COMUNE DI FERRARA

BILANCIO DI MANDATO
1999-2009

In copertina:

Palazzo Schifanoia, Sala dei Mesi, Mese di Agosto, fascia inferiore, *part.*

Le immagini delle pagine, 17, 41, 63, 85, 101, 129,
sono tratte dagli affreschi della Sala dei Mesi di Palazzo Schifanoia

Sommario

Premessa del Sindaco	5
Nota metodologica / Fonti utilizzate / Gruppo di redazione	6
■ 1999-2009 Dieci anni di attività	7
Principali dinamiche socio-demografiche	
Il territorio	9
La popolazione	9
L'economia e il lavoro	10
Le politiche di bilancio	
I vincoli di legge	11
Le entrate correnti	11
Le spese correnti	12
Gli investimenti	13
Il patrimonio	14
Le risorse umane	15
■ 1. Bilancio dello sviluppo	17
1. Per gli imprenditori	24
2. Per i lavoratori	31
3. Per le aziende pubbliche	34
■ 2. Bilancio della Cultura	41
1. Per la città patrimonio	46
2. Per gli artisti e gli spettatori	49
3. Per i lettori e le biblioteche	53
4. Per gli studenti e i docenti	56
5. Per le associazioni culturali	59

■ 3. Bilancio della famiglia	63
1. Per i genitori	68
2. Per i bambini	71
3. Per gli adolescenti e i giovani	75
4. Per gli anziani	80
■ 4. Bilancio della solidarietà	85
1. Per i disabili	90
2. Per gli immigrati	93
3. Per i cittadini a rischio	95
4. Per il capitale sociale	98
■ 5. Bilancio della vita quotidiana	101
1. Andare per uffici	108
2. Spostarsi	111
3. Abitare	117
4. Fare la spesa	118
5. Fare sport	120
6. Avere un animale domestico	123
7. Partecipare	125
■ 6. Bilancio del patrimonio comune	129
1. Per l'ambiente	131
2. Per il territorio	141
3. Per la salute	154
4. Per la sicurezza dei cittadini	162



Premessa



Credo che la domanda: *“Come è cambiata Ferrara nell’ultimo decennio”* meriti una risposta articolata, fondata su dati concreti piuttosto che sulla percezione soggettiva che ciascuno di noi elabora a partire dalla quotidianità.

Il Bilancio di mandato, che descrive le principali realizzazioni dell’Amministrazione comunale nell’arco di due legislature, vuole offrire una base di riflessione, qualche dato statistico, qualche indicatore che consenta, a chi avrà la curiosità di scorgerlo, di formulare la propria risposta.

Dar conto puntualmente di tutte le attività del Comune sarebbe velleitario: ci è parso più utile circoscrivere il campo agli aspetti più tangibili, siano essi investimenti o servizi, e descriverli a partire dai problemi concreti che i ferraresi affrontano ogni giorno.

Proprio perché la domanda iniziale è legittima, non credo che il Bilancio di mandato possa risolversi esclusivamente misurando la capacità che l’Amministrazione ha avuto di rispondere ai bisogni dei cittadini; a meno di non annoverare tra questi la qualità urbana, la tutela del patrimonio collettivo – la bellezza della nostra città, la sua cultura – e l’arricchimento delle opportunità disponibili perché ciascuno, in qualsiasi momento della vita, possa crescere e sentirsi liberamente parte della collettività.

Il Bilancio di mandato da’ conto anche dei problemi irrisolti, delle inadeguatezze che restano da affrontare, dei progetti che sono mutati o si sono ridimensionati nel corso del tempo. Non c’è dubbio che questi abbiano un peso, anche se qualche volta non è l’Amministrazione da sola a portarne la responsabilità.

E tuttavia credo che Ferrara sia oggi più bella, più vivibile, più conosciuta nel mondo di quanto fosse nel 1999. Hanno concorso in tanti, a questo risultato: Istituzioni, forze economiche e sociali, Associazioni, organi di governo e semplici cittadini, che ringrazio per aver condiviso con me questi obiettivi e gli impegni presi.

Sindaco di Ferrara

Nota metodologica

Abbiamo immaginato, nella redazione del Bilancio di mandato, di trovarci di fronte a persone in carne ed ossa, che di volta in volta sono, genitori, studenti, sportivi, imprenditori, e, quasi sempre, molte di queste cose insieme.

Abbiamo provato a rispondere alla plausibile domanda: "Quali servizi e quali strutture ha realizzato l'Amministrazione per rispondere alle mie attese ed alle mie necessità in questo decennio?". Abbiamo quindi organizzato le informazioni perché ciascuno, in base alla propria condizione e ai propri interessi, sia in grado di trovare facilmente la risposta alla domanda che vorrebbe porre.

Per una consultazione ancora più puntuale, invece, abbiamo compilato un indice analitico.

Nella esposizione di ogni capitolo siamo partiti dal "contesto": una descrizione sintetica della condizione della nostra città nel 1999 accostata ai numeri salienti delle trasformazioni che sono intervenute nel lavoro, nelle famiglie, nella vita quotidiana.

Poi abbiamo raccontato investimenti e servizi, cercando di misurare, quando i dati lo consentivano, il loro impatto sulla vita dei cittadini. Naturalmente Ferrara, come il resto del mondo, è cambiata in questo arco di tempo: e certo non è il Comune l'agente principale che orienta, governa o contrasta le trasformazioni. Tuttavia le politiche locali qualche effetto producono, e questo abbiamo cercato, con le necessarie cautele, di mettere a fuoco.

Fonti utilizzate

Le fonti utilizzate in questo Bilancio di Mandato, peraltro esplicitate in ogni grafico o tabella, derivano in gran parte dalle indagini e dalle elaborazioni della Unità operativa statistica del Comune di Ferrara. I dati relativi all'andamento

della spesa fanno riferimento ai Bilanci Consuntivi dell'Amministrazione.

Per il quadro delle realizzazioni e degli investimenti, abbiamo preso a riferimento i Consuntivi di gestione, considerando più semplice far riferimento alla annualità in cui le risorse destinate ad un investimento vengono impegnate, piuttosto che ricostruire la scansione con cui vengono spese. Ci siamo avvalsi inoltre dei dati elaborati ad hoc dai servizi, oppure disponibili nei Bilanci Sociali di alcuni singoli settori e nel Bilancio Sociale 2004-2007 dell'intero Ente.

Gruppo di redazione

Il gruppo di redazione del Bilancio di Mandato è composto da Elisabetta Scavo, Ilaria Finetti, Sabina Tassinari, Caterina Malucelli, Fabio De Luigi, Monica Segala, Sandra Travagli.

Fulvio Rossi ha prestato alla revisione di questo lavoro la sua meticolosa competenza.



Sala di Giunta



1999-2009

Dieci anni di attività

Principali dinamiche socio-demografiche

- Il territorio
- La popolazione
- L'economia e il lavoro

Le politiche di bilancio

- I vincoli di legge
- Le entrate correnti
- Le spese correnti
- Gli investimenti
- Il patrimonio
- Le risorse umane



*Veduta aerea
della città*

Principali dinamiche socio-demografiche

Il territorio

Il territorio comunale di Ferrara si estende per 404,35 chilometri quadrati. La superficie comunale copre una così vasta parte di territorio da poter comprendere, per sommatoria, quelle di tre grandi capoluoghi come Torino, Bologna e Napoli. In regione Ferrara si colloca per questo al secondo posto dopo Ravenna con una estensione di 652,89 Km². Piacenza e Modena, rispettivamente con 118,46 e 183,23 Km², possono inoltre costituire ulteriore termine di confronto.

Parametro significativo è costituito dalla densità di abitanti per Km². Ferrara ha una densità di 330,38 abitanti/Km², Ravenna 231,36, Modena 982,81.

Il territorio del Comune comprende, oltre a Ferrara città, 41 centri abitati (agglomerati di case con servizi ed esercizi pubblici) e 75 nuclei abitati (agglomerati di case con un minimo di 5 famiglie privi di luogo di raccolta, quale l'Ufficio Postale, la Chiesa o simili, e case sparse, ovvero immobili disseminati per la campagna o situati lungo le strade).

Questi diversi insediamenti, allineandosi lungo

strade, fiumi o antichi alvei di fiumi formano più complessi ed articolati sistemi insediativi che esprimono richieste qualitativamente e quantitativamente diverse di servizi quali infrastrutture, illuminazione pubblica, servizi energetici, trasporti oltre ad esigenze legate all'organizzazione della vita quotidiana e sociale e ai servizi alla persona.

La popolazione

Il 68,2% delle famiglie ferraresi è formato da 1 o 2 componenti ed i nuclei familiari tendono negli ultimi anni a ridursi di dimensioni; questo è strettamente connesso al basso tasso di natalità, pari a 7 nati per mille abitanti. La popolazione del comune ha una struttura per età particolarmente anziana; di conseguenza l'indice di vecchiaia è piuttosto elevato (270 anziani ogni 100 giovani). L'indice di dipendenza è pari a 57%, dovuto principalmente al peso della fascia anziana >65 anni, e l'età media della popolazione residente è pari a 47,6 anni. Negli ultimi anni il calo demografico è stato arginato dall'aumento dei flussi migratori, in particolare di cittadini stranieri. Al 31/12/2008, la popolazione straniera iscritta in anagrafe costituisce il 6,0% del totale dei residenti.

Tabella 1. > N° componenti delle famiglie ferraresi

T1> Indicatori	1999	2004	2008
N° componenti per fam.	2,3	2,2	2,1
% famiglie di 1 componente	28,8%	33,1%	37,0%
% famiglie di 2 componenti	31,4%	32,1%	32,0%
% famiglie con più di 2 componenti	39,8%	34,8%	31,0%

Fonte: U.O. Statistica su dati anagrafici.

L'economia e il lavoro

Le imprese registrate alla Camera di Commercio al 31/12/2008 ammontano nel comune a 11.846 (14.496 sono le unità locali). A differenza di quanto si osserva nelle altre province emiliano-romagnole, esistono a Ferrara due settori predominanti, agricoltura e commercio, che insieme costituiscono il 41% delle imprese ferraresi e che in questo decennio mostrano tendenze opposte: al calo del numero delle aziende agricole corrisponde infatti la costante crescita del numero di attività immobiliari,

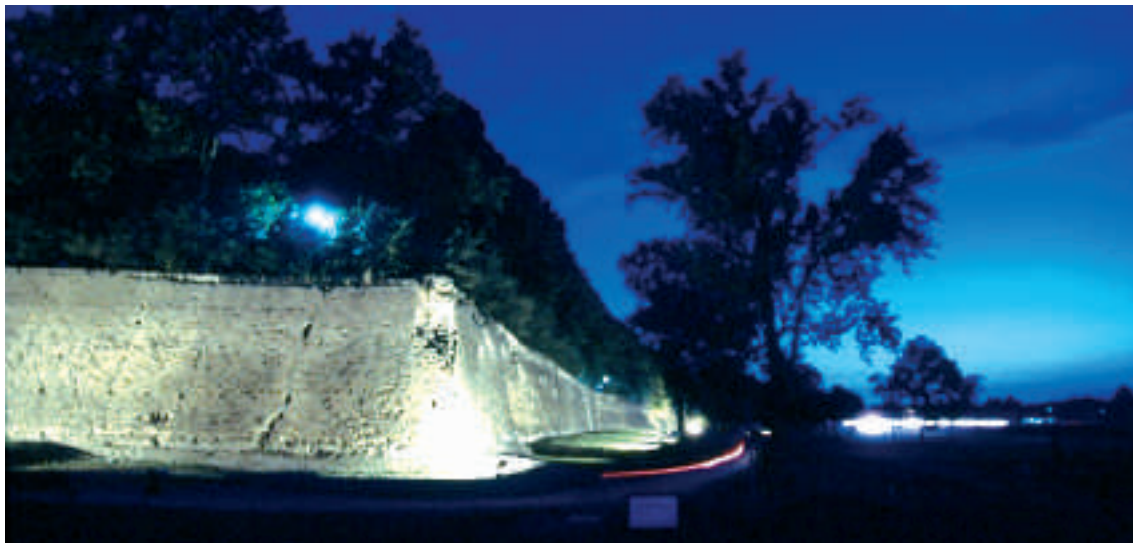
di noleggio e ricerca, che rappresentano il 15,8% delle unità locali ferraresi. Il turismo d'arte ha segnato un costante sviluppo, fino a raggiungere nel 2008 oltre i 200 mila arrivi, con un conseguente incremento degli esercizi alberghieri e delle attività complementari.

Il tasso di attività ed il tasso di occupazione femminile sono cresciuti in modo significativo tra il 1999 e il 2008, grazie anche agli incrementi dei corrispondenti tassi di femminilizzazione. Il tasso di disoccupazione, in calo fino a tutto il 2003, ha ricominciato a crescere dal 2004.

Tabella 2. > Indicatori dell'occupazione

T2> Indicatori	1999	2004	2008
Tasso di attività (15-64 anni)	65,9%	68,2%	71,5%
Tasso di occupazione (15-64 anni)	59,9%	64,2%	67,1%
Tasso di occupazione femminile (15-64 anni)	51,8%	58,9%	61,1%
Tasso di disoccupazione	9,0%	5,7%	6,0%

Fonte: U.O. Statistica su dati anagrafici.



Illuminazione delle mura, anno 2003.

Le politiche di Bilancio

Le politiche di Bilancio

La politica finanziaria del Comune di Ferrara si è tenuta durante i due mandati ad alcuni fondamentali indirizzi, quali:

- *il contenimento della pressione fiscale*, nei limiti necessari a salvaguardare il livello quali-quantitativo dei servizi;
- *l'aumento delle entrate proprie*, anche grazie ad un'importante attività di recupero dell'evasione di imposte e tasse;
- *la gestione dei debiti pregressi per affrontare nuovi investimenti*, attraverso l'estinzione di mutui onerosi e la rinegoziazione dei tassi di interesse;
- *la razionalizzazione delle spese generali dell'Ente*, mediante l'attivazione di contratti di fornitura meno onerosi e il contenimento delle spese condominiali e dei fitti.

Vincoli di Legge e Patto di stabilità

Per illustrare l'evoluzione del bilancio del Comune di Ferrara nel periodo 1999-2008 è necessario ricordare gli indirizzi e gli obblighi contenuti nelle ultime Leggi Finanziarie dello Stato che in particolare hanno chiesto alle autonomie locali di concorrere, fin

dal 1999, al rispetto dei criteri decisi a livello europeo per mantenere sotto controllo i conti pubblici. Il Comune di Ferrara si è fatto carico di tale onere rispettando sempre tutti i limiti imposti ed ha così concorso al raggiungimento di tale obiettivo.

Le entrate correnti

Le entrate correnti del Comune, che servono a finanziare le spese per la gestione ordinaria, si possono distinguere in:

- *entrate tributarie*, ad esempio le imposte come ICI;
- *entrate da trasferimenti* dallo Stato, dalla Regione e da altri Enti;
- *entrate extratributarie*, che comprendono le tariffe pagate dagli utenti per servizi comunali, gli affitti, gli interessi attivi e altri proventi diversi;
- *proventi da concessioni edilizie di parte corrente*.

L'andamento generale delle entrate nelle due legislature è caratterizzato da una progressiva crescita delle entrate tributarie, una sostanziale stabilità di quelle extratributarie ed una diminuzione dei trasferimenti dallo stato, che tuttavia riprendono nel 2008 per effetto dell'abolizione dell'imposta ICI sull'abitazione principale.

Tabella 3. > Andamento delle entrate correnti 1999-2008 (in milioni di euro)

T3>	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
	118,80	119,50	129,21	131,81	137,62	118,88	119,31	119,38	123,35	125,25

Fonte: Ufficio Bilanci Comune di Ferrara.



Le spese correnti

Le spese correnti, destinate al normale funzionamento degli uffici e dei servizi comunali, possono essere distinte nelle seguenti tipologie principali:

- *spese per il personale;*
- *spese per acquisti di beni e servizi;*
- *trasferimenti;*
- *interessi passivi, ossia oneri finanziari sostenuti per i prestiti contratti per finanziare gli investimenti*
- *imposte e tasse;*
- *oneri straordinari della gestione corrente.*

Le suddette spese, unitamente alla quota di capitale su mutui e prestiti in ammortamento, sono finanziate con le entrate correnti.

Se esaminiamo le spese dal lato della tipologia di intervento, quelle di personale passano da 100 a 126 (fatto 100 il '99): la spesa di personale, costituendo il 43% del bilancio di parte corrente, rappresenta un forte elemento di rigidità nella gestione delle risorse. Per quanto riguarda gli interessi pas-

Tabella 4. > Spese correnti per tipologia d'intervento

Titolo I° Spese correnti	1999 (euro)	1999 (euro)
Personale	40.501.178	51.041.473
Beni e servizi	53.879.322	46.753.291
Trasferimenti	8.287.981	10.415.954
Interessi passivi	9.465.089	.560.769
Imposte e tasse	2.681.694	3.073.867
Oneri straordinari	2.279.034	202.631
Totale titolo I	117.094.298	119.047.988

<T4

Fonte: Ufficio Bilanci Comune di Ferrara.

sivi, sebbene il debito residuo sia passato da 122,26 milioni di euro del gennaio '99 a 149,58 del gennaio 2008 in virtù degli investimenti effettuati, è stato comunque possibile ridurre la spesa per interessi passivi grazie alla rinegoziazione dei tassi di interesse, come dimostra la seguente tabella.

Tabella 5. > Incidenza % degli interessi passivi sul debito residuo dei mutui in ammortamento (in milioni di euro)

	1999*	2000	2001	2002	2003	2204	2005	2006	2007	2008
Debito residuo	122,26	134,28	139,90	148	162	118,85	149,80	147,54	146,41	149,58
Quota interessi	9,10	8,94	8,43	8,23	7,89	4,61	5,06	5	6,19	7,17
Incidenza %	7,44%	6,66%	6,02%	5,56%	4,87%	3,87%	3,38%	3,39%	4,22%	4,79%

<T5

Fonte: Ufficio Investimenti Comune di Ferrara. (*) I dati si intendono al 1/1 di ogni anno.



Piazzetta
Sant'Anna,
anno 2007

L'evoluzione della spesa corrente per funzione mostra una crescita degli aspetti gestionali, che rappresentano di fatto il funzionamento dei servizi generali dell'Amministrazione: fatto 100 il 1999, questa spesa si attesta a 124 nel 2008. Una crescita signifi-

ficativa delle uscite si registra anche per il settore Sociale e per la Polizia Municipale: fatto 100 il '99, i valori si attestano rispettivamente a 141 e a 150 nel 2008.

Tabella 6. > Spese correnti per funzione

T6> Titolo 1° Spese Correnti	1999 (euro)	2008 (euro)
Amministrazione Gestione Controllo	24.652.429	31.821.839
Giustizia	1.461.427	1.203.422
Polizia Locale	4.843.710	7.579.332
Istruzione Pubblica	17.023.395	16.797.422
Cultura e Beni Culturali	13.176.542	13.194.298
Sport	2.154.964	1.576.694
Turismo	1.410.720	633.581
Viabilità e trasporti	7.750.539	9.701.848
Ambiente Gestione del Territorio	21.834.837	9.201.354
Settore Sociale	17.914.6342	5.388.035
Sviluppo Economico e Servizi Produttivi	4.871.101	1.950.158
Totale titolo I	117.094.2981	19.047.988

Fonte: Ufficio Bilanci Comune di Ferrara.

Gli investimenti

Le spese per investimenti, in prevalenza destinate alla realizzazione delle opere pubbliche come la costruzione e la manutenzione straordinaria di edifici, strade, fognature, impianti, ecc., rappresentano un

aspetto centrale delle funzioni del Comune. Queste spese aumentano il valore del patrimonio della nostra comunità e gli effetti ricadono non solo sull'economia, ma più in generale, sulla qualità della vita dei cittadini.

Tabella 7. > Andamento delle spese investimenti 1999-2008 (in milioni di euro)

T7> 1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
118,80	119,50	129,21	131,81	137,62	118,88	119,31	119,38	123,35	125,25

Fonte: Ufficio Bilanci Comune di Ferrara.

Il patrimonio

Il patrimonio immobiliare del Comune rappresenta un insieme di beni di diversa natura e tipologia che possono essere raggruppati in alcune grandi categorie:

- *patrimonio immobiliare abitativo*, comprendente edifici ad uso residenziale affidati in gestione ad ACER (ex IACP) ed alcuni alloggi concessi in uso all'Azienda per il diritto allo Studio ER-GO (ex AR-DSU)
- *patrimonio ad uso commerciale*, come negozi concessi in affitto a privati, uffici concessi in uso ad altri enti pubblici ed altre unità immobiliari affidate in comodato d'uso o a canoni agevolati ad associazioni *no profit* e di volontariato
- *patrimonio ad uso istituzionale*, comprendente immobili destinati allo svolgimento di attività e di servizi di interesse pubblico come scuole, impianti sportivi, uffici comunali, musei, biblioteche, beni demaniali
- *patrimonio tecnologico* comprendente reti, impianti, depuratori, cabine elettriche, acquedotti;
- *patrimonio monumentale* di cui fanno parte i cimiteri cittadini, le aree verdi, i parchi
- *altri immobili* come gli edifici dismessi e non più utilizzati, quelli non utilizzati e in fase di restauro (es. Teatro Verdi), alcune chiese e conventi di proprietà del Comune, ma gestiti da autorità ecclesiastiche.

Tabella 8. > Personale a tempo indeterminato

T8>

Anno	Dirigenti	Dipendenti	di cui Posizioni Organizzative e Alte Professionalità (quadri)	Totale tempo indeterminato	Totale Spesa (euro)
31/12/1999	46	1388	—	1.434	38.429.108,08
31/12/2000	45	1387	—	1.432	38.593.935,36
31/12/2001	42	1341	8	1.383	39.044.771,02
31/12/2002	40	1353	7	1.393	40.842.189,39
31/12/2003	38	1311	7	1.349	41.203.788,78
31/12/2004	37	1.332	7	1.369	41.560.880,47
31/12/2005	36	1.311	17	1.347	41.129.720,87
31/12/2006*	34	1.297	20	1.331	46.280.474,44
31/12/2007	30	1.270	32	1.300	45.701.811,55
31/12/2008	28	1.315	32	1.343	46.073.417,93
31/01/2009 **	28	1.317	32	1.345	47.507.517,69

Fonte: Servizio Personale Comune di Ferrara

* Dall'anno 2006 fanno parte delle spese di personale anche il personale del Teatro e del Centro Servizi alla Persona. Inoltre è entrato a regime il rinnovo del CCNL del precedente biennio 2004-2005.

** Bilancio di Previsione 2009.

Le risorse umane

L'evoluzione del personale a tempo indeterminato registra, nell'arco dell'ultimo decennio, una sensibile riduzione degli addetti, che passano da 1388 addetti nel 1999 a 1.315 nel 2008, e soprattutto dell'apparato dirigenziale, che vede una riduzione di 18 unità rispetto al 1999.

A questo ridimensionamento sono corrisposti, come si vedrà nei successivi capitoli, processi di riorganizzazione delle risorse umane e di innovazione tecnologica delle procedure e degli uffici.

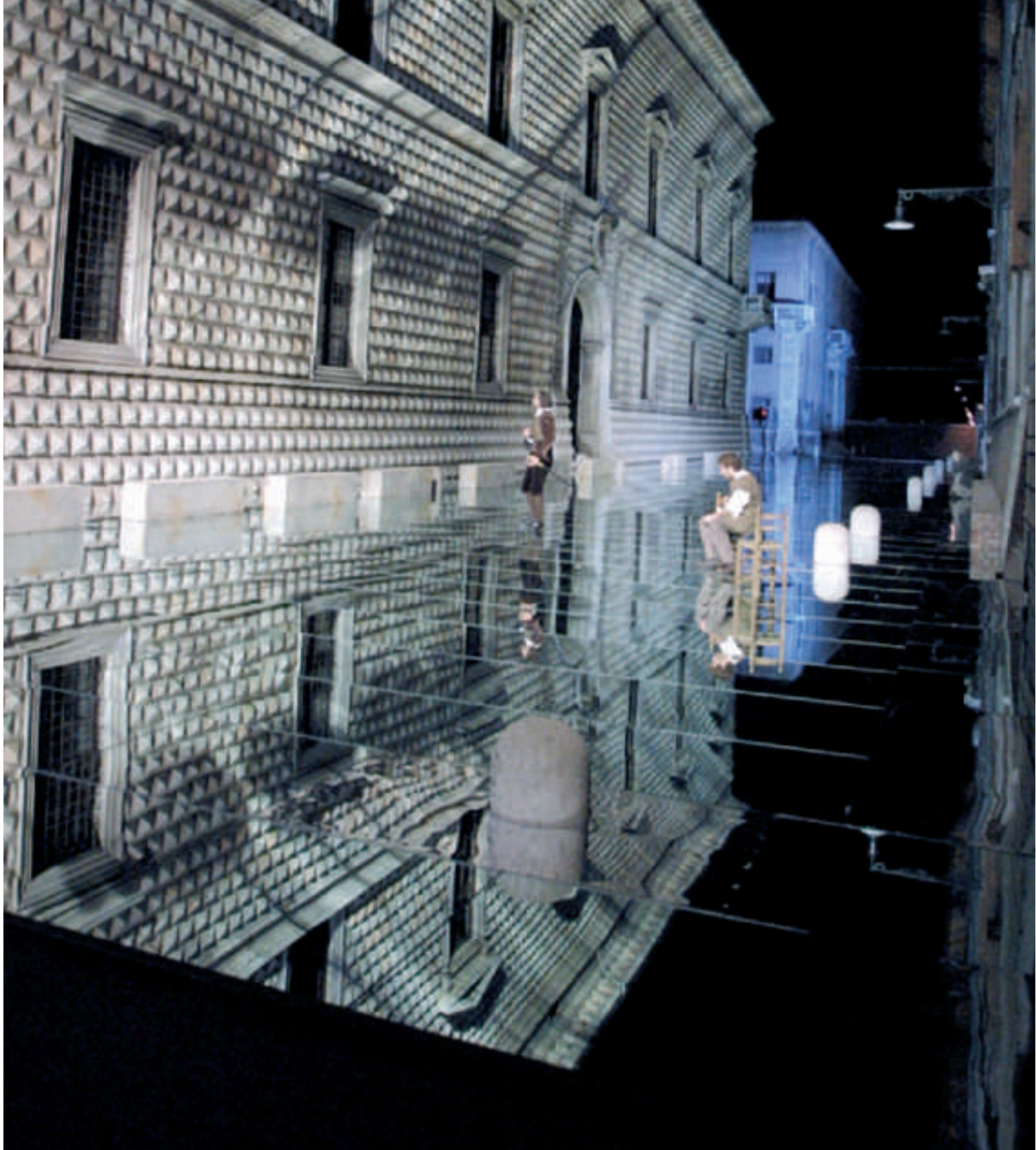
Nell'ultimo biennio l'Amministrazione ha proceduto alla stabilizzazione del personale precario come si evince dalle tabelle 8 e 9.

Tabella 9. > Personale a tempo determinato e Co.Co.Co.

T9> Anni	Spesa tempo determinato (parametro uomo/donna) (euro)	Unità	Spesa Co.Co.Co. (parametro uomo/donna) (euro)	Unità	Totale spesa (euro)
1999	4.142.377,81	195	472.474,68	22	4.614.852,49
2000	3.913.218,07	179	501.917,15	23	4.415.135,22
2001	4.593.398,68	200	823.504,00	38	5.416.902,68
2002	5.209.188,34	219	1.103.214,73	51	6.312.403,07
2003	5.212.565,23	212	1.724.191,58	80	6.936.756,81
2004	5.282.786,27	206	2.048.029,09	95	7.330.815,36
2005	5.336.307,12	207	1.644.441,48	76	6.980.748,60
2006	6.390.577,32	232	1.218.221,62	56	7.608.798,94
2007	6.375.833,43	232	1.154.352,00	53	7.530.185,43
2008	6.740.221,08	241	383.314,79	18	7.123.535,87
2009*	5.653.326,85	198	90.000,00	4	5.743.326,85

Fonte: Servizio Personale Comune di Ferrara.

* Bilancio di Previsione 2009.



*Amor
nello specchio,
anno 2002*