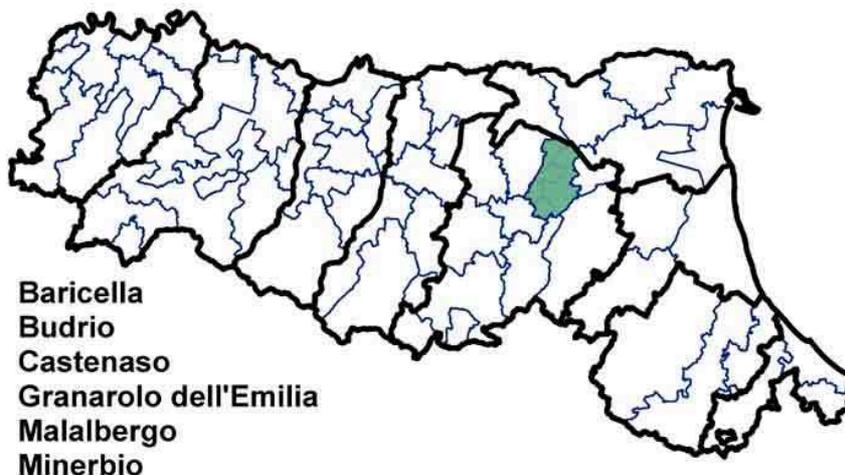




UNIONE TERRE DI PIANURA

Documento Unico Programmazione 2021-2023



SOMMARIO

Premessa	pag. 3
SEZIONE STRATEGICA – Analisi delle condizioni esterne	pag. 4
EMERGENZA COVID-19 – Evoluzione della pandemia e interventi adottati a livello nazionale e regionale	pag. 4
Contesto economico internazionale	pag. 10
Contesto economico nazionale	pag. 13
Contesto economico regionale	pag. 16
Le forme associative della Regione Emilia-Romagna	pag. 18
Il Programma di Riordino Territoriale (PRT) 2018-2020	pag. 20
L’Unione dei Comuni Terre di Pianura	pag. 24
Obiettivi strategici dell’Ente	pag. 30
SEZIONE OPERATIVA - Entrate	pag. 41
Personale	pag. 45
SEZIONE OPERATIVA – Spese e Sviluppo indirizzi strategici	pag. 54

PREMESSA

Il Documento Unico di Programmazione (DUP), illustrato nell'allegato n. 4/1 del D. Lgs. n. 118/2011, come modificato dal D. Lgs. n. 126/2014, costituisce lo strumento con il quale gli Enti Locali programmano le azioni per lo sviluppo delle proprie comunità. Il DUP indica le misure economiche, finanziarie e gestionali per raggiungere gli obiettivi operativi dell'Ente, che troveranno la propria definizione nel Piano Esecutivo di Gestione (PEG) assegnato ai Responsabili della gestione.

Il DUP rafforza la progettualità di una Amministrazione attraverso il processo di analisi e comparazione, tenendo conto delle coerenze e dei piani di sviluppo con le risorse a disposizione in uno spazio temporale definito.

Al fine di meglio esprimere le realtà, il Principio Contabile applicato della Programmazione non ne definisce uno schema rigido vincolante, ma si limita a indicarne solo i contenuti, definiti in due sezioni:

- la **Sezione Strategica (SeS)** che ha riferimento temporale pari a quello del mandato amministrativo;
- la **Sezione Operativa (SeO)** che ha riferimento temporale pari a quello del Bilancio di Previsione (triennale).

La Sezione Strategica individua, in coerenza con il quadro normativo di riferimento, gli indirizzi strategici dell'Ente e, in particolare, le principali scelte che caratterizzano il Programma dell'Amministrazione nel corso del mandato in coerenza con le linee di indirizzo della programmazione regionale e tenendo conto del concorso al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica definiti in ambito nazionale e alle procedure e criteri stabiliti dall'Unione Europea.

La Sezione Operativa ha carattere generale, contenuto programmatico e costituisce lo strumento a supporto del processo di previsione definito sulla base degli indirizzi generali e degli obiettivi strategici fissati nella SeS. In particolare, la SeO contiene la programmazione operativa dell'Ente avendo a riferimento un arco temporale sia annuale che pluriennale.

Il contenuto della **Sezione Operativa**, predisposto in base alle previsioni ed agli obiettivi fissati nella **Sezione Strategica**, costituisce guida fondamentale e vincolo ai processi di redazione dei documenti contabili di previsione dell'Ente.

SEZIONE STRATEGICA

ANALISI DELLE CONDIZIONI ESTERNE

Quadro Generale

Questa sezione si propone di definire il quadro strategico di riferimento all'interno del quale si inserisce l'azione di governo della nostra Amministrazione.

Questa attività deve essere necessariamente svolta prendendo in considerazione:

- lo scenario nazionale ed internazionale per i riflessi che esso ha in primo luogo con il Documento di Economia e Finanza (DEF) e poi con la legge di bilancio sul comparto degli Enti Locali
- lo scenario regionale al fine di analizzare i riflessi della programmazione regionale sul nostro Ente
- lo scenario locale, inteso come analisi del contesto socio-economico e di quello finanziario dell'Ente, in cui si inserisce la nostra azione.

Partendo da queste premesse, la seguente parte del documento espone le principali scelte che caratterizzano il programma dell'Amministrazione da realizzare nel corso del mandato amministrativo e che hanno un impatto di medio e lungo periodo, le politiche di mandato che l'Ente vuole sviluppare nel raggiungimento delle proprie finalità istituzionali e nel governo delle proprie funzioni fondamentali e gli indirizzi generali di programmazione, sempre riferiti al periodo di mandato.

L'analisi delle condizioni esterne comprende, quest'anno, un approfondimento sull'emergenza COVID-19 e sulle attività poste in essere dal Governo e dalla Regione Emilia-Romagna per contrastarne la diffusione e per sostenere lo sviluppo economico e sociale del territorio.

EMERGENZA COVID-19 – EVOLUZIONE DELLA PANDEMIA E INTERVENTI ADOTTATI A LIVELLO NAZIONALE E REGIONALE¹

La diffusione del nuovo Coronavirus (COVID-19) ha colpito inizialmente la Cina e si è poi trasmessa su scala globale, interessando in misura sempre più severa l'Italia nella seconda metà di febbraio.

Il 12 marzo l'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) ha dichiarato **lo stato di pandemia**.

L'estrema dannosità del virus e l'elevato tasso di fatalità, soprattutto fra gli anziani già soggetti ad altre patologie, hanno richiesto l'adozione da parte delle autorità italiane di politiche sanitarie e di ordine pubblico via via più restrittive. Da un'iniziale intervento di controllo di focolai situati in comuni della Lombardia e del Veneto si è gradualmente passati a restrizioni sui movimenti delle persone e sulle attività produttive a livello dell'intero territorio nazionale.

A fronte di questi drammatici eventi, nel mese di marzo l'attività economica, che a inizio d'anno aveva ripreso vigore dopo la battuta d'arresto del quarto trimestre, ha subito una caduta senza precedenti nella storia del periodo

¹ Dati tratti dal Documento di Economia e Finanza approvato dal Consiglio dei Ministri il 24 aprile 2020 e dal Documento di Economia e Finanza Regionale deliberato dalla Giunta della Regione Emilia-Romagna con delibera Delibera n. 788 del 29 giugno 2020

postbellico. Poiché le misure precauzionali sono rimaste e rimarranno in vigore per un congruo periodo di tempo e la pandemia ha nel frattempo investito i principali Paesi partner commerciali dell'Italia, l'economia ne è stata fortemente impattata per diversi mesi e dovrà operare in regime di distanziamento sociale e rigorosi protocolli di sicurezza per diverso tempo.

Da tutto ciò discende una marcata revisione dello scenario macroeconomico in confronto a quello che si andava delineando e a quello pubblicato in settembre nella Nota di Aggiornamento del Documento di Economia e Finanza (NADEF).

Di seguito si riassumono **le misure di sostegno all'economia adottate dal Governo** in coordinamento con la strategia di contrasto all'epidemia.

Va anzitutto ricordato che, sebbene alcuni casi di infezione da COVID-19 siano stati precedentemente registrati in altri Paesi europei, l'Italia è stato il primo Stato membro dell'Unione Europea a subire una rapida diffusione del Coronavirus a fine febbraio. Gli interventi iniziali sono stati pertanto decisi avendo il caso cinese come unico riferimento. In base alle raccomandazioni delle autorità sanitarie e dei consulenti scientifici nazionali, il Governo e le Amministrazioni regionali e locali hanno coerentemente seguito un approccio di chiusura totale dei comuni dove si erano manifestati i primi focolai di infezione e, nella fase successiva, di controllo dell'epidemia a livello regionale e poi nazionale.

In risposta all'emergenza sanitaria COVID-19 il Governo italiano proclama lo stato di emergenza di sei mesi, fino al 31 luglio 2020 e stanziava i primi fondi per interventi urgenti.

Viene istituita presso il Ministero della Salute una *task force* per coordinare le azioni di controllo e rispondenza alle raccomandazioni dell'OMS.

La Protezione Civile assume il coordinamento degli indirizzi operativi legati l'emergenza.

Il 23 febbraio viene approvato un decreto legge recante urgenti misure di contenimento del contagio in alcuni comuni in Lombardia e Veneto interessati dai focolai.

Marzo: viene firmato un DPCM che prevede la chiusura della 'zona rossa'; misure di contenimento più lievi estese a tutto il territorio nazionale.

Viene approvato un decreto legge² recante le prime misure urgenti di sostegno per famiglie, lavoratori e imprese, connesse all'emergenza sanitaria.

Viene firmato un DPCM attuativo delle misure di contenimento dell'infezione (divieto di spostamenti in entrata e uscita, annullamento eventi pubblici, limitazione orari di apertura di bar e ristoranti, prolungamento della chiusura delle scuole, etc.) relativamente ad un'area unica comprendente la Regione Lombardia e altre 14 province di Veneto, Emilia Romagna, Piemonte e Marche.

Con nuovo DPCM le misure di contenimento dell'epidemia vengono estese all'intero territorio nazionale e si vieta

ogni forma di assembramento in luoghi pubblici o aperti al pubblico. Con decreto legge³ si introducono disposizioni per il potenziamento del sistema sanitario nazionale, tramite assunzioni e acquisto di dispositivi medici.

Con DPCM si prevede la chiusura di tutte le attività commerciali di vendita al dettaglio, ad eccezione dei generi alimentari e beni di prima necessità, delle farmacie e delle parafarmacie.

Approvato il decreto legge Cura Italia⁴ recante le nuove misure a sostegno di famiglie, lavoratori e imprese per contrastare gli effetti dell'emergenza COVID-19 sull'economia e ulteriori risorse per il finanziamento del sistema sanitario.

Un ulteriore DPCM chiude fino al 3 aprile 2020 le attività produttive non essenziali o strategiche, ad eccezione di alimentari, farmacie, generi di prima necessità e servizi essenziali.

Con nuovo DPCM si anticipa l'erogazione di 4,3 miliardi del fondo di solidarietà comunale. Firmata un'ordinanza della Protezione Civile che rende disponibili altri 400 milioni da destinare alle misure urgenti di solidarietà alimentare. L'obiettivo è di contrastare l'aumento della povertà alimentare per le fasce della popolazione non protette da ammortizzatori sociali e altri sostegni al reddito.

Aprile:

Proroga delle misure restrittive fino al 13 aprile 2020.

Approvati due decreti legge. Il primo contiene misure urgenti per la conclusione dell'anno scolastico e lo svolgimento degli esami di Stato, tenendo conto dell'eventuale proseguimento del periodo di sospensione dell'attività didattica frontale oltre il 18 maggio 2020. Il secondo decreto è il cd. "Decreto Liquidità"⁵, che assicura un'erogazione di credito all'economia per 400 miliardi, che si sommano ai 350 soggetti a moratoria o garantiti dal decreto Cura Italia e prevede nuove sospensioni degli obblighi fiscali.

Il Presidente del Consiglio firma un nuovo DPCM con cui vengono prorogate fino al 3 maggio le misure restrittive in vigore per il contenimento dell'emergenza COVID-19. A partire dal 14 aprile, è però permessa l'apertura delle cartolerie, delle librerie e dei negozi di vestiti per bambini e neonati e vengono inserite tra le attività produttive consentite la silvicoltura e l'industria del legno. Il Presidente del Consiglio nomina anche un gruppo di lavoro composto da esperti in materia economica e sociale con il compito di elaborare, di concerto con il Comitato tecnico-scientifico, le misure necessarie per una graduale ripresa delle attività sociali, economiche e produttive, anche attraverso nuovi modelli organizzativi e relazionali.

Successivamente, in considerazione delle probabili conseguenze economiche delle misure sanitarie e di ordine pubblico che erano state introdotte a partire dall'otto marzo, **il Governo ha deciso di mettere a punto un pacchetto completo di misure di sostegno all'economia**. Giacché l'intervento avrebbe comportato un aumento dell'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche nel 2020, in ottemperanza alla legge attuativa del principio dell'equilibrio di bilancio, è stata presentata una Relazione al Parlamento per richiedere l'autorizzazione ad una deviazione temporanea dal percorso di finanza pubblica programmato nella NADEF, pari a circa 6,3 miliardi

³ DL 14 del 09/03/2020

⁴ DL 18 del 17/03/2020 ("Cura Italia")

⁵ DL 23 del 08/04/2020

(circa 0,3 punti percentuali di PIL) in termini di impatto sull'indebitamento netto. Con successiva Relazione al Parlamento, considerando l'evolversi della crisi, la richiesta di deviazione temporanea di bilancio è stata estesa fino a 20 miliardi in termini di indebitamento netto (pari a circa 1,2 punti percentuali di PIL).

Il Decreto Cura Italia

Sulla scorta dell'autorizzazione del Parlamento, il decreto n.18 del 17 marzo, cd. Cura Italia, prevede un insieme organico di misure fiscali e di politica economica volte ad assicurare il necessario supporto economico ai cittadini e alle imprese di tutto il Paese. La portata degli interventi previsti è notevolmente aumentata durante la fase di preparazione del provvedimento, anche perché nel frattempo si profilava un blocco di tutte le attività produttive non essenziali. Gli impatti di finanza pubblica del Cura Italia sono descritti dettagliatamente nel Capitolo IV del presente documento.

Il Cura Italia agisce lungo quattro linee principali di intervento.

In primo luogo, sono potenziate le risorse a disposizione del sistema sanitario per garantire personale, strumenti e mezzi necessari per assistere le persone colpite dalla malattia e per la prevenzione, la mitigazione e il contenimento dell'epidemia.

In secondo luogo, vengono introdotte misure volte a proteggere i redditi e il lavoro, per evitare l'aumento delle disuguaglianze e della disoccupazione. Gli ammortizzatori sociali esistenti, quali la Cassa Integrazione Guadagni Ordinaria¹⁴, il Fondo di Integrazione Salariale e la Cassa Integrazione Guadagni in Deroga, vengono allargati a tutte le imprese costrette a limitare o arrestare l'attività a causa del Coronavirus, riducendo in toto o in parte l'orario di lavoro dei dipendenti.

La terza linea di intervento è relativa al sostegno alla liquidità delle imprese, messa a rischio dal crollo della domanda conseguente al blocco dell'attività economica. Vengono anche salvaguardate le famiglie, che vedono ridursi i propri redditi e le possibilità di lavoro. L'obiettivo prioritario del Governo è di evitare che le difficoltà dell'economia reale si acuiscano a causa di una carenza di liquidità e dell'interruzione dell'erogazione del credito. In primo luogo, si dispone lo slittamento delle scadenze fiscali relative a oneri tributari e contributivi. In secondo luogo, si prevede l'obbligo di mantenimento delle linee di credito delle banche per rispondere prontamente all'eccezionalità e urgenza di liquidità soprattutto delle piccole e medie imprese (PMI). Parallelamente, lo Stato riconosce alle banche la garanzia su un terzo dei finanziamenti soggetti a moratoria. Viene inoltre potenziato il Fondo Centrale di Garanzia per le PMI, nelle risorse e nelle modalità operative, e si concede una garanzia pubblica sulle esposizioni assunte dalla Cassa Depositi e Prestiti in favore di banche e intermediari finanziari che erogino finanziamenti alle imprese colpite dall'emergenza e operanti in specifici settori.

La quarta linea di intervento del decreto Cura Italia riguarda gli aiuti settoriali per i comparti più danneggiati, quali quello turistico-alberghiero, dei trasporti, ristorazione e bar, cultura (cinema, teatri), sport e istruzione.

Il Decreto Liquidità

Il Governo inoltre ha messo a punto un secondo importante provvedimento, il D.L. n. 23, 8 aprile 2020, cd. “Decreto Liquidità”, che rafforza le misure per il sostegno della liquidità di famiglie e imprese. Il decreto assicura un’erogazione di credito all’economia per 400 miliardi, che si sommano ai 350 soggetti a moratoria o garantiti dal decreto Cura Italia.

Il Decreto Liquidità prevede:

1. un ulteriore rinvio di adempimenti fiscali da parte di lavoratori e imprese;
2. il potenziamento delle garanzie concesse dal gruppo Cassa Depositi e Prestiti sui prestiti delle imprese colpite dall’emergenza;
3. una maggiore celerità dei pagamenti della PA verso i propri fornitori;
4. l’estensione del *golden power*, ovvero dello strumento che consente allo Stato di autorizzare preventivamente operazioni societarie in imprese operanti in settori strategici per il sistema Paese, quali quello creditizio, assicurativo, acqua, energia, al fine di bloccare scalate ostili.

La strategia di sostegno e di rilancio dell’economia del Governo continuerà a sostenere il sistema Paese per tutto il tempo necessario, anche nell’ambito delle iniziative dell’Unione Europea.

Anche **la Regione Emilia-Romagna**, contestualmente, ha adottato azioni organizzative per la gestione dell’emergenza sanitaria, sociale ed economica e misure di contrasto alla diffusione del contagio.

Gestione del *lockdown*:

- **Ordinanze di contrasto alla diffusione del contagio, firmate di concerto con il ministro della Sanità**, in particolare, sono state disposte le progressive chiusure di attività commerciali e produttive e individuate misure di contrasto agli assembramenti e ai momenti di socialità che potevano costituire occasione di diffusione del virus.
- **Riapertura delle attività con la Fase 2**
A partire dal mese di maggio e con l’avvio della cd. fase due, a fronte di una inversione della curva del contagio, le ordinanze emanate dal Presidente della Regione hanno disposto, di concerto con quanto definito dal Governo ed in sede di Conferenza delle Regioni, una graduale e progressiva riapertura in sicurezza delle attività anche attraverso l’adozione di un totale di 28 tra protocolli e linee guida regionali per l’esercizio del commercio, delle professioni, dello sport, dei servizi sociosanitari e delle attività culturali.

Sanità e *Welfare*

- **Ordinanza di chiusura delle scuole dopo il primo caso positivo in Regione**
- **Trasformazione e potenziamento della rete sanitaria** Da inizio emergenza in Emilia-Romagna è stata trasformata e rafforzata la rete sanitaria: migliaia i posti letto dedicati a pazienti COVID-19 e centinaia quelli aggiunti per la terapia intensiva.
- **Piano regionale da 180 milioni per riorganizzare l’assistenza ospedaliera, per garantire la sicurezza e**

riqualificazione delle aree semi-intensive

- **Un Piano regionale per i test sierologici**
- **Assunzione di migliaia di medici, infermieri e operatori socio-sanitari**
- Mascherine gratuite, e non solo, alle famiglie in difficoltà e ai Centri per le famiglie Decine di migliaia tra mascherine, *laptop*, saturimetri, *termoscanner* e guanti.
- **Consegna farmaci ospedalieri a domicilio** Per ridurre il più possibile gli spostamenti, la Regione dà il via alla consegna dei farmaci ospedalieri direttamente al domicilio dei pazienti attraverso il volontariato sociale (siglato Protocollo operativo ad hoc). Altra misura introdotta, la dematerializzazione delle ricette rosse (il ritiro dei farmaci “in distribuzione per conto” e quelli prescritti dal medico di medicina generale avviene mediante trasmissione del numero di ricetta elettronica o esibizione della tessera sanitaria, anche senza attivazione del Fascicolo sanitario elettronico. Per chi ha il Fascicolo attivo, è sufficiente esibire dallo *smartphone* il bar code della ricetta).
- L’App Immuni
- *Bonus* affitto per le famiglie in difficoltà.

Economia

- **Piano di investimenti da oltre 3,7 miliardi di euro nel 2020** All’interno di un vasto **Piano di investimenti da 14 miliardi** che interessa praticamente tutti i settori della vita sociale e produttiva in regione fino al 2022, ci sono circa **6 miliardi di interventi** previsti per il 2020.
- **Sicurezza** 5 milioni di euro per imprese e laboratori di ricerca
- **Liquidità, bando da 10 milioni di euro per l’accesso al credito di Pmi e liberi professionisti.**

Cultura

- **Un piano di investimenti da 34 milioni di euro**

Il settore è inoltre sostenuto, oltre che con le ordinarie misure di **Cassa integrazione, i fondi statali per l’emergenza** e una serie di **agevolazioni legate ai bandi culturali**, anche con un **piano di investimenti** sui teatri e sul patrimonio culturale, avviato negli anni precedenti, grazie al quale sono state avviati o lo saranno nei prossimi mesi cantieri per complessivi **34 milioni di euro**.

Scuola, Università, Agenda digitale

- **Accordo con Ufficio scolastico regionale e Lepida per mantenere la continuità didattica**

Da martedì 10 marzo, quindi da inizio *lockdown*, gli studenti e gli insegnanti dell’Emilia-Romagna hanno potuto fare **lezione a distanza** grazie a servizi on line e piattaforme disponibili per tutto il periodo di sospensione dell’attività scolastica.

- **Didattica on line** Dalla Regione **5 milioni** dalla Regione per **contrastare il divario digitale** in tutte le scuole e nella

formazione professionale

Agenda digitale

Un **Piano da 49 milioni** per **completare la diffusione della banda ultra-larga** in tutte le scuole dell'Emilia-Romagna e per garantire a famiglie e imprese connettività e strumenti informatici. Le risorse, ripartite dal ministero dello Sviluppo economico, consentiranno alla Regione di collegare alla rete in fibra ottica di Lepida i plessi scolastici ancora esclusi.

Un magazine quotidiano per gli adolescenti e un programma tv

Promosso dalla Regione e cofinanziato dal Fondo sociale europeo, "**IntErvallo 182**" su Lepida Tv offre ai ragazzi uno spazio di approfondimento su tanti temi, tra cui ambiente, scuola, lavoro, arte, musica, cultura, tecnologia e innovazione, ma anche Europa e opportunità dei fondi europei.

Turismo e commercio

Promozione del turismo emiliano-romagnolo con campagne promozionali su tv, *web* e radio, fondi per la sanificazione di alberghi e pubblici esercizi, bando da 10 milioni di euro per l'abbattimento dei costi per l'accesso al credito a favore di Pmi e liberi professionisti

Agricoltura e agroalimentare

La Giunta ha varato un pacchetto di misure volto a sostenere le imprese agricole nell'emergenza legata al Coronavirus che riguardano vari aspetti della vita e dell'economia delle imprese agricole e delle loro comunità e vanno dall'anticipo di alcuni pagamenti per assicurare maggiore **liquidità alle imprese, snellimento delle procedure burocratiche**, maggiore **flessibilità dei pagamenti** nel rispetto delle scadenze programmate, al reperimento di **manodopera stagionale** durante la pandemia.

Trasporti

- **Abbonamenti: prorogate le agevolazioni tariffarie**
- **Biketowork** per incentivare, con interventi strutturali, l'uso della bicicletta nelle città e allargare - fino ai Comuni con meno di 50mila abitanti - la platea dei beneficiari di contributi statali per le due ruote, indicati nel Decreto Rilancio del Governo.

CONTESTO ECONOMICO INTERNAZIONALE

Nel mese di aprile gli economisti del Fondo Monetario Internazionale (**FMI**) prevedevano una decrescita del PIL mondiale nel 2020 di 3 punti percentuali, e questo nell'ipotesi in cui l'emergenza sanitaria si fosse attenuata nel giro di poche settimane, e comunque esaurita entro il primo semestre 2020.

La Commissione Europea (CE), nel mese di maggio, prevedeva una decrescita leggermente superiore, pari a 3,5 punti percentuali. Più recentemente, a fine giugno, il FMI ha formulato previsioni più pessimiste, secondo cui il calo del PIL a livello mondiale potrebbe sfiorare il 5%. Sulla base di queste previsioni, il PIL mondiale, in termini reali, dovrebbe scendere da circa 90 mila miliardi di dollari nel 2019 a meno di 88 mila miliardi nel 2020, secondo le previsioni più ottimiste, e a poco più di 85 mila miliardi in base a quelle più pessimiste.

Anche l'Ocse ha formulato nel mese di giugno previsioni molto più pessimistiche di quelle precedenti. In particolare, l'Ocse presenta due scenari, che ritiene abbiano le stesse probabilità di verificarsi: ⁷

- “single hit” (ovvero con una sola ondata pandemica)
- “double hit2” (ovvero con una seconda ondata pandemica entro la fine dell'anno). Ovviamente in quest'ultimo caso il calo del PIL sarebbe maggiore.

Come si può osservare dalla tabella che segue, le variazioni del tasso di crescita del PIL previste per il 2020 oscillano con forbici ampissime. Si tratta di stime che sono sottoposte a margini di errori sconosciuti nel passato, ed è anche per questo che le principali organizzazioni internazionali si limitano a fornire le previsioni solo relativamente al 2020 e 2021. Mai come in questo periodo di elevatissima incertezza, diventa necessario adottare politiche agili e flessibili.

TASSO DI CRESCITA DEL PIL MONDIALE ⁷				
(previsioni)				
	FMI “single hit”	OCSE “single hit”	FMI “double hit”	OCSE “double hit”
2018	3,6	3,4	3,6	3,4
2019	2,9	2,7	2,9	2,7
2020	-3,0	-6,0	-4,9	-7,6
2021	5,8	5,2	5,4	2,8

Il rallentamento dell'economia mondiale, iniziato nel 2018, è proseguito anche nel 2019, registrando il tasso di crescita più debole dell'ultimo decennio (2,9 per cento dal 3,6 per cento), per effetto dell'acuirsi delle restrizioni agli scambi commerciali e della crescente incertezza a livello globale. Le tensioni tra Stati Uniti e Cina, già in atto dal 2018 e accentuatesi nel corso della scorsa estate, hanno condotto ad un rallentamento dell'attività manifatturiera su scala globale, influenzando negativamente le aspettative degli operatori economici. Le tensioni geopolitiche, le incertezze legate alla tempistica e alle modalità dell'uscita del Regno Unito dall'UE, il permanere di situazioni socio-economiche complesse in alcuni paesi emergenti, unitamente ai fattori ambientali hanno ulteriormente eroso il contesto internazionale.

La lunga fase di espansione dell'economia degli **Stati Uniti** ha perso slancio, avendo registrato nel 2019 un tasso di

⁷ Le previsioni riassunte nelle tabelle di questa sezione sono tratte rispettivamente dal World Economic Outlook del Fondo Monetario Internazionale (FMI – mese di aprile), dall'European Economic Forecast della Commissione Europea (CE - maggio 2020), dall'Economic Outlook dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (Ocse – giugno 2020) - i dati Ocse* sono quelli relativi allo scenario con seconda ondata-, e dal World Economic Outlook del FMI (mese di giugno) -dati FMI**.

crescita del 2,3 per cento (dal 2,9 per cento dell'anno precedente). L'incertezza derivante dalle tensioni commerciali ha influenzato l'andamento degli investimenti e dei consumi privati, sebbene la spesa pubblica abbia fornito un apporto positivo. Nel corso dell'anno, l'economia ha risentito dei maggiori costi delle produzioni interne per effetto dei dazi sui beni importati, unitamente al minore supporto delle misure fiscali, cui si è affiancata la decelerazione della domanda estera. L'insieme di tali fattori ha influito sulla produzione manifatturiera, che è diminuita dell'1,3%, riguardando sia i beni durevoli che non durevoli. Altri due aspetti hanno contribuito alla debolezza della manifattura.

Nel complesso, tuttavia, il sistema economico è risultato solido, con un mercato del lavoro caratterizzato da un tasso di disoccupazione storicamente basso (3,7%) e l'aumento dei salari ha favorito i consumi.

In Europa si sono fatti più tangibili i segnali di rallentamento del ciclo economico, con la crescita del PIL che si è fermata all'1,2% nel 2019 rispetto all'1,9% del 2018. Vi ha contribuito il deterioramento della domanda estera e un peggioramento del settore manifatturiero con ripercussioni nei settori dei servizi ad esso legati.

Le progressive tensioni commerciali tra gli Stati Uniti e la Cina, l'incertezza legata alla Brexit e i cambiamenti strutturali nel settore dell'auto hanno influito negativamente sull'economia europea e soprattutto sui paesi con un tessuto manifatturiero più orientato alle esportazioni. Ha rallentato considerevolmente l'economia tedesca e altresì quella francese, sebbene in misura meno intensa. La tenuta dei servizi e del mercato del lavoro dell'area hanno impedito uno scenario più sfavorevole. L'inflazione al consumo ha decelerato, attestandosi all'1,2% (dall'1,7% dell'anno precedente), condizionata soprattutto dal trend decrescente dei prezzi energetici.

Il modesto andamento della crescita, e la debole evoluzione dell'inflazione ha spinto la Banca Centrale Europea (BCE) ad assumere un orientamento della politica monetaria più accomodante, al fine di rafforzare la convergenza dell'inflazione all'obiettivo della politica monetaria e di sostenere il credito e la domanda, proseguendo finché necessario a rafforzare l'impatto di accomodamento dei suoi tassi di riferimento.

Al contempo **la Cina** ha registrato il ritmo di crescita più basso dell'ultimo trentennio (al 6,2%, decelerando di sei decimi di punto percentuale rispetto al 2018), ma rimanendo all'interno dell'obiettivo fissato dal governo (6,0-6,5%). L'applicazione dei nuovi dazi da parte degli Stati Uniti ha influito sugli scambi commerciali, sebbene l'anticipazione degli ordini e delle consegne abbia sostenuto la produzione industriale e le esportazioni; anche le importazioni hanno risentito della minore domanda di beni capitali e di materie prime, legata anche al progressivo passaggio verso un'economia maggiormente basata sui consumi interni. Tuttavia, le diverse misure adottate dal governo cinese - quali l'abbassamento del livello medio dei dazi sui beni importati, l'incremento del rimborso dell'IVA sui prodotti esportati e la riduzione delle imposte all'esportazione - hanno contribuito a sostenere l'economia. Gli investimenti in infrastrutture hanno supportato l'attività produttiva che ha tuttavia registrato il ritmo di espansione più lento degli ultimi dieci anni (5,7% dal 6,2% dell'anno precedente).

L'attività economica in **Giappone** ha accelerato moderatamente (allo 0,7% dallo 0,3% del 2018), supportata

principalmente dai consumi pubblici e dagli investimenti fissi lordi. Le misure fiscali adottate dal governo hanno sostenuto la domanda interna, agevolata anche da ulteriori interventi introdotti a seguito dell'aumento dell'IVA avvenuto nel mese di ottobre. Il mercato del lavoro si è rivelato sostanzialmente stabile, con il tasso di disoccupazione al 2,4 per cento come nell'anno precedente.

L'inflazione al consumo complessiva ha decelerato (attestandosi allo 0,5% dall'1,0% del 2018), mentre è migliorata leggermente la componente di fondo (allo 0,6% dallo 0,4%) pur rimanendo lontana dall'obiettivo del 2% della Banca del Giappone. Di conseguenza, la banca centrale ha confermato l'orientamento accomodante della politica monetaria, monitorando i possibili effetti negativi per il sistema bancario e finanziario.

CONTESTO ECONOMICO NAZIONALE

Nel DEF 2020, presentato dal Governo in forma semplificata il 24 aprile, viene ipotizzato per il 2020 un calo del PIL dell'8% per il nostro Paese. In realtà, l'incertezza sulle ripercussioni economiche della pandemia di COVID-19 è molto elevata, come precedentemente osservato.

Diventa pertanto estremamente arduo formulare previsioni macroeconomiche sulla base dei modelli tradizionali. Le stime del DEF, come quelle di altri Enti o Istituti di ricerca, rappresentano quindi analisi di scenario, basate su valutazioni inevitabilmente congetturali dell'impatto economico della pandemia, e quindi in una certa misura soggettive.

Dall'analisi delle informazioni più recenti emerge con chiara evidenza l'inversione del ciclo economico determinata dall'insorgere dell'emergenza legata all'epidemia di COVID-19 alla fine del mese di febbraio. Infatti, le statistiche quantitative e le indagini congiunturali per i primi due mesi dell'anno sono risultate moderatamente positive, soprattutto sul versante delle imprese manifatturiere, avvalorando l'aspettativa di un rimbalzo del PIL a inizio d'anno. Di contro, tutti i segnali provenienti dagli indicatori *soft*, tra cui le indagini sul clima di fiducia di imprese e consumatori, tracciano una brusca inversione di rotta a partire dal mese di marzo, con un drastico peggioramento delle valutazioni sulla situazione corrente e delle aspettative per i mesi a venire.

Appare evidente infatti che se non si fosse materializzato il cigno nero della crisi epidemica, l'economia italiana avrebbe potuto registrare un ritmo di crescita in graduale miglioramento nell'anno in corso. Tale ripresa avrebbe condotto ad una modesta espansione nel primo trimestre dell'anno, rendendo raggiungibile la previsione di crescita annua dello 0,6% formulata nella NADEF di settembre 2019.

L'incombere dell'emergenza epidemiologica ha completamente alterato il normale corso della vita sociale e produttiva del Paese: l'esigenza prioritaria di limitare i contagi ha portato il Governo ad adottare misure di

contenimento sempre più stringenti.

Ciò ha determinato dal lato dell'offerta un brusco arresto dell'attività in molti settori, solo parzialmente mitigato dal ricorso al lavoro agile da parte delle imprese la cui attività rendesse tale alternativa percorribile. L'arresto delle attività e le misure di distanziamento sociale hanno prodotto un impatto estremamente forte soprattutto sul settore dei servizi ed in particolare su quelli rientranti negli ambiti del trasporto passeggeri (in primis il trasporto aereo), del turismo (alloggio, ristorazione e servizi connessi) e delle attività ricreative, del commercio al dettaglio e di molti servizi alla persona.

Sul fronte dell'industria, l'impatto inizialmente più contenuto di quello subito dai servizi, è comunque divenuto rilevante nel momento in cui è stato necessario adottare le ulteriori misure di cui al citato DPCM del 22 marzo e successive proroghe. L'ISTAT valuta che le imprese attive nei settori le cui attività non sono state sospese siano poco meno di 2,3 milioni su 4,5 milioni (il 48,7% del totale), e generino circa due terzi del valore aggiunto complessivo (circa 512 miliardi di euro) ed il 53,1% delle esportazioni totali. Soprattutto sull'industria potrebbero inoltre gravare difficoltà di approvvigionamento dei beni di importazione, atteso che il ritorno ai normali ritmi produttivi potrebbe avvenire con tempistiche differenti tra i diversi Paesi che si sono trovati ad affrontare l'emergenza sanitaria in momenti successivi rispetto all'Italia.

Per mitigare l'impatto sul sistema economico e scongiurare soprattutto il rischio che questo shock temporaneo possa intaccare il potenziale di crescita di medio-lungo periodo del Paese, il Governo è intervenuto con decisione a sostegno delle imprese e delle famiglie, utilizzando tutti i canali disponibili.

Con il decreto-legge emanato il 17 marzo, utilizzando a pieno il margine autorizzato dal Parlamento, si è dato un primo sostegno al sistema economico. Gli interventi di politica fiscale, posti in essere sia attraverso un investimento diretto di risorse nel sistema economico, sia attraverso la creazione di un ampio schema di garanzie sui prestiti del settore privato, hanno infatti non solo l'obiettivo di offrire sollievo a famiglie e imprese nella fase più acuta della crisi, ma soprattutto di preservare il lavoro e la sopravvivenza delle imprese in modo tale che il sistema produttivo sia nelle condizioni di ripartire non appena l'emergenza sanitaria sarà rientrata.

Le stime dei modelli econometrici sottostanti la previsione tendenziale attribuiscono un impatto positivo a tali interventi nella misura di circa 0,5 punti percentuali di PIL a riduzione dello shock provocato dalla crisi pandemica. La portata dell'impatto è frutto della valutazione dei soli effetti diretti delle misure e non anche degli effetti positivi connessi alla preservazione dell'occupazione e del tessuto produttivo.

Nel complesso del 2020 si stima pertanto che l'economia registrerà una caduta del PIL reale di otto punti percentuali in termini grezzi. Per il 2021 si prospetta un recupero del PIL reale pari a +4,7%. Il parziale recupero è in almeno in parte spiegato dal fatto che lo scenario tendenziale sconta l'innalzamento delle aliquote IVA previsto dalla normativa vigente a decorrere dal 1° gennaio 2021.

Nonostante il rimbalzo atteso nella seconda metà dell'anno in corso, si prevede tuttavia che il PIL non recupererà pienamente il livello di fine 2019 nel prossimo anno.

Sul fronte produttivo, questo scenario si traduce in un sensibile calo del valore aggiunto dei servizi di mercato

nell'anno in corso, seguito da un rimbalzo nell'anno successivo. Nell'ampio spettro di attività che rientrano in tale settore occorre considerare sia l'impatto della crisi su comparti quali il turismo, i trasporti e l'intrattenimento, i cui margini di recupero nella seconda metà del 2020 sono molto più limitati di quelli di altre attività, sia la spinta prodotta dalla crisi stessa in altri ambiti quali il chimico-farmaceutico, la sanità e l'assistenza privata, le telecomunicazioni e i servizi *high-tech*. Tra questi due estremi ricadono poi le altre tipologie di servizi, alcuni dei quali sono riusciti a preservare le proprie linee di attività ricorrendo a modalità di lavoro telematico, che si stima potranno contare su una ripresa in linea con quella degli altri settori produttivi nella seconda parte dell'anno in corso.

Per l'industria in senso stretto, il parziale blocco dell'attività produttiva in marzo e aprile determina una marcata perdita di valore aggiunto nel primo semestre dell'anno, soprattutto nel secondo trimestre del 2020. La ripresa sarà probabilmente graduale, rallentata da fattori di incertezza che potranno condizionare le decisioni di investimento e produzione. Sensibile la flessione anche per il settore delle costruzioni, colpito dalla chiusura temporanea dei cantieri e caratterizzato da un recupero più lento.

Sul fronte della domanda interna, i consumi privati subiranno un forte calo nell'anno in corso, per effetto sia delle misure di contenimento sociale ma anche per una riduzione del reddito disponibile. Quest'ultima è attesa in ogni caso più contenuta di quella della spesa delle famiglie, la cui propensione al risparmio conseguentemente aumenta superando il 13% su base annua. I consumi recupereranno in misura contenuta a partire dal prossimo anno, quando la previsione tendenziale sconta in ogni caso l'aggravio di pressione fiscale rappresentato dalle clausole IVA. Al contrario, i consumi pubblici sono attesi in moderato aumento nel 2020 e nel 2021, anche in conseguenza della risposta alla crisi. Il contributo della domanda estera netta, dopo la flessione nell'anno in corso, tornerà positivo nel 2021.

Si attende un forte calo degli investimenti nel 2020 (-12,3%), rispetto ai quali l'impatto negativo della sospensione delle attività produttive è amplificato dalle condizioni di elevata incertezza e dal crollo di aspettative e fiducia. Sul fronte estero, si prevede che, data la dimensione globale della crisi pandemica, i flussi commerciali registreranno andamenti analoghi a quelli riscontrati in occasione della precedente crisi globale del 2008-2009. Il contributo della domanda estera netta, dopo la flessione nell'anno in corso, tornerà positivo nel 2021.

Dal lato dei prezzi, la contrazione della domanda interna unitamente al crollo del costo dei prodotti energetici determina una flessione dello 0,2% del deflatore dei consumi, la cui dinamica era risultata già debole lo scorso anno e in apertura del 2020. Atteso il contesto macroeconomico profondamente mutato rispetto allo scenario delineato nei documenti di programmazione dello scorso autunno, si provvede inoltre ad aggiornare la stima dell'inflazione programmata per l'anno in corso, che è ora attesa pari al -0,2%.

Per quanto riguarda il mercato del lavoro, si considera per l'anno in corso una contrazione dell'occupazione rilevata dalla contabilità nazionale e delle forze lavoro nettamente più contenuta di quella dell'economia reale e di poco superiore al 2%, grazie all'ingente ricorso agli ammortizzatori della Cassa Integrazione Straordinaria e soprattutto di quella in deroga, eccezionalmente estesa nell'ambito di applicazione dal decreto "Cura Italia" e successivi

interventi.

Il mercato del lavoro migliorerà gradualmente nell'anno successivo in linea con la ripresa dell'attività economica. Conseguentemente, il tasso di disoccupazione peggiora nel 2020 all'11,6% e recupera parzialmente all'11,0% nel 2021.

Nel medio periodo sarà inoltre importante assicurare la massima efficacia degli interventi adottati dal Governo affinché le perdite economiche da affrontare quest'anno rimangano temporanee e non vadano ad intaccare in misura strutturale il sistema produttivo e il potenziale di crescita dell'economia. In particolare occorre scongiurare un ridimensionamento del tessuto aziendale e proteggere l'occupazione.

CONTESTO ECONOMICO REGIONALE

Lo scoppio dell'epidemia COVID-19 ha generato impatti sulle variabili macroeconomiche dell'economia regionale che, secondo le previsioni, saranno di grande rilievo.

Secondo le stime disponibili, infatti, il PIL della nostra regione nel 2020 dovrebbe subire un drastico calo rispetto al 2019.

Prometeia⁹, nel mese di aprile, stimava per il PIL emiliano-romagnolo un calo di 11,1 miliardi di euro.

Il PIL, in termini reali, passerebbe infatti da quasi 158,7 miliardi di euro nel 2019 a 147,6 miliardi di euro nel 2020, con un calo quindi del 7%, anche se elaborazioni più recenti, porterebbero a quantificare il calo del PIL regionale nell'ordine del 10,6%.

La tabella che segue mostra i valori sia reali che nominali del PIL della nostra Regione, riportando i dati storici per gli anni passati e le previsioni per l'anno in corso e il 2021 (dati in milioni di euro).

PIL REGIONE EMILIA-ROMAGNA		
	Valori reali	Valori nominali
2018	158.085,3	161.705,8
2019	158.739,5	164.137,0
2020	147.618,1	154.272,8
2021	153.193,9	161.079,2

Analizzando le componenti del PIL, osserviamo che la domanda interna registrerebbe, sempre secondo le previsioni di Prometeia, un calo complessivo del 5,7%. La contrazione più significativa riguarda gli investimenti, con un calo di oltre 4 miliardi di euro, pari a una flessione di circa 13 punti percentuali. I consumi finali delle famiglie sono previsti in diminuzione, in una misura pari al 5%.

⁹ Prometeia è un'azienda di consulenza, software e ricerca economica.

Domanda interna RER e sue componenti valori reali				
	Consumi finali famiglie	Investimenti fissi lordi	Consumi finali PA	Domanda interna
2018	91.818,76	30.756,92	23.699,86	146.245,55
2019	92.588,34	31.686,91	23.612,36	147.887,61
2020	87.795,58	27.520,82	24.091,61	139.408,00
2021	90.739,78	28.952,42	23.717,65	143.409,86

Anche relativamente alle esportazioni ed importazioni, le stime per il 2020 sono molto negative: per le esportazioni si prevede un calo di quasi il 10%, e per le importazioni un calo superiore all'8%.

La tabella che segue mostra i dati storici e le previsioni per il periodo dal 2018 al 2021 (dati in milioni di euro).

ESPORTAZIONI IMPORTAZIONI RER		
	Esportazioni	Importazioni
2018	62.018,59	35.787,84
2019	64.117,32	36.708,91
2020	57.816,81	33.651,47
2021	61.764,64	36.278,19

Considerando poi i diversi settori dell'economia, *Prometeia* prevedeva (sempre nelle sue stime del mese di aprile) per l'industria un calo del 13%, per le costruzioni dell'11%, per i servizi del 4,5% e per l'agricoltura del 2%.

Domanda interna RER e sue componenti valori reali				
	Agricoltura	Industria	Costruzioni	Servizi
2018	3.553,85	39.727,61	5.615,78	93.349,05
2019	3.469,31	39.768,10	5.718,40	93.780,86
2020	3.393,09	34.682,00	5.085,63	89.571,08
2021	3.419,62	36.763,34	2.536,81	92.376,58

LE FORME ASSOCIATIVE NELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA

Il tema delle gestioni associate intercomunali è sempre più centrale nelle politiche volte alla semplificazione, razionalizzazione e riorganizzazione del sistema delle autonomie locali.

Sono due gli istituti di primaria importanza dell'intercomunalità:

a) Le Convenzioni (Art. 30 TUEL)

Questa nota forma di cooperazione tra Enti locali è stata e rimane tuttora la più diffusa tra le modalità di gestione associata tra piccoli Comuni, anche se prevalentemente utilizzata per la cooperazione intercomunale per un numero limitato di servizi e funzioni e per un medio periodo. Va evidenziato, altresì, che in molti casi una prima convenzione, seguita da successivi ed ulteriori accordi intercomunali, ha rappresentato il passaggio propedeutico o, se vogliamo, di sperimentazione verso forme più complesse di collaborazione tra Enti. L'art. 30 del T.U.E.L. prevede che tali Enti, senza eccessive formalità, possano stipulare tra loro apposite convenzioni per svolgere in modo coordinato funzioni e servizi determinati. Per la loro costituzione è, infatti, sufficiente un accordo raggiunto tramite l'autorizzazione e l'approvazione da parte dei Consigli degli Enti interessati con cui si determinano fini, durata, forme di consultazione dei soggetti contraenti, nonché i loro rapporti finanziari ed i reciproci obblighi e garanzie. Evidente il carattere essenziale della volontarietà dell'accordo, che solo manifestandosi attraverso una nuova esplicita espressione dei singoli Enti e comunque un nuovo atto, potrà proseguire.

b) Le Unioni di comuni

L'Unione di Comuni si sta affermando, innanzitutto, per la sua peculiarità di non essere Ente "altro" rispetto ai Comuni che decidono di costituirla, ma Ente strumentale ed esponenziale degli stessi e loro proiezione su un territorio più vasto, da essi individuato e riconosciuto come prossimo, omogeneo, dotato di identità plurale ma unitaria. Un ambito adeguato e sostenibile più che ottimale, concreto più che astratto, luogo condiviso di riorganizzazione di apparati, di gestione associata di funzioni, di personale, di innovazione progettuale, di governo del territorio. Rispetto al quadro normativo, è il Testo Unico dell'Ordinamento degli Enti Locali, D.Lgs. n. 267/2000 a contenere tuttora le principali disposizioni di revisione e raccordo della normativa succedutasi dagli anni Novanta ad oggi.

L'articolo 32 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recita: *"L'unione di comuni è l'ente locale costituito da due o più comuni, di norma contermini, finalizzato all'esercizio associato di funzioni e servizi. Ove costituita in prevalenza da comuni montani, essa assume la denominazione di unione di comuni montani e può esercitare anche le specifiche competenze di tutela e di promozione della montagna attribuite in attuazione dell'articolo 44, secondo comma, della Costituzione e delle leggi in favore dei territori montani.*

La Legge "Delrio", ossia la L. 56/2014, ha profondamente innovato la materia associativa nell'ottica della maggiore semplificazione dei percorsi di gestione intercomunale di servizi e funzioni. In primis le Unioni diventano l'unica

forma di cooperazione ammessa nella gestione associata delle funzioni fondamentali: non più le Comunità montane (che nel frattempo vanno trasformandosi velocemente in Unioni di Comuni montani) e a maggior ragione non più i consorzi, che non ricadono fra gli enti locali. A ciò si aggiunge la previsione dell'assenza di compensi agli amministratori che fanno parte delle Unioni di Comuni (Presidente, Assessori, Consiglieri) e per il Segretario generale, che deve essere Segretario di un Comune facente parte dell'Unione, "senza che ciò comporti l'erogazione di ulteriori indennità".

Nell'ambito dello scenario internazionale, nazionale e regionale sopra descritti, si inserisce il riordino territoriale della Regione Emilia-Romagna.

In materia di Unioni la Regione Emilia-Romagna, con la legge regionale 21/2012, disciplina il riordino delle funzioni che rafforza l'associazionismo tra Comuni, regola le gestioni associate obbligatorie e porta al superamento delle Comunità montane trasformandole in Unioni. Perno del nuovo assetto è la definizione in tutta la regione di aree definite "*Ambiti Territoriali Ottimali*" che riuniscono tutti i Comuni con esclusione dei Comuni capoluogo e che costituiscono i confini di riferimento per la gestione associata di un insieme di funzioni. I Comuni compresi nell'ambito ottimale possono aggregarsi ricorrendo al modello Unioni di Comuni o a quello delle convenzioni; il riordino territoriale è considerato una grossa opportunità per una maggiore valorizzazione del territorio ed una pianificazione strategica più consona alle sfide del futuro.

A partire dal 2010 la normativa nazionale ha prescritto per i Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti (piccoli Comuni) l'obbligo, più volte poi posticipato, di gestire le funzioni fondamentali (che rappresentano circa i tre quarti della spesa corrente complessiva) in forma associata, per sfruttare le economie di scala nella produzione dei servizi pubblici. La forma associata può realizzarsi tramite Unione di Comuni o convenzioni; i Comuni possono inoltre ricorrere a una forma più forte di integrazione rappresentata dalla fusione tra enti municipali. A partire dal 2010, il ricorso sia a Unioni di Comuni sia a fusioni tra Comuni in Regione è stato molto più intenso rispetto alla media delle Regioni a Statuto Ordinario. I piccoli Comuni si caratterizzano per una spesa pro-capite relativamente elevata, poiché la spesa tende a decrescere all'aumentare della popolazione per effetto delle economie di scala.

Il ricorso alle Unioni e alle convenzioni in Regione è elevato.

Particolarmente rilevante per la Regione è il ricorso alle Unioni di Comuni, per effetto di una normativa regionale che le favorisce rispetto alle convenzioni: nell'anno 2019, l'84% dei Comuni in Emilia-Romagna aderiva ad un'Unione, la quota più elevata tra le Regioni a Statuto Ordinario. Tra il 2010 e il 2018 le Unioni in Regione sono passate da 32 a 43, (per un totale di 275 Comuni aderenti su 328)¹⁰, anche in connessione con l'obbligatoria trasformazione delle Comunità montane in "Unioni di Comuni montani" prevista dalla L.R. 21/2012.

Anche **il ricorso a fusioni** tra Comuni è rilevante: l'Emilia-Romagna è la seconda regione italiana dopo la Lombardia

10 Dati tratti dall'*Atlante degli Ambiti Territoriali Ottimali dell'Emilia Romagna*

per numerosità di tale forma di associazionismo. Tra il 2010 e il 2019 sono nati 13 nuovi Comuni, tutti operativi, da interventi di fusione che hanno coinvolto 33 Enti preesistenti.

IL PROGRAMMA DI RIORDINO TERRITORIALE (PRT) 2018-2020

Nel corso del 2017 la Regione ha posto in essere un percorso condiviso con le Unioni per predisporre la nuova proposta di Programma di Riordino Territoriale 2018-2020.

Il PRT attuale ha come obiettivo la realizzazione di un piano di rafforzamento amministrativo delle municipalità e le intermunicipalità, coerente con le altre politiche della Regione orientate verso il medesimo *target*. Tale rafforzamento serve a sviluppare politiche di programmazione, sia al fine di concorrere alle politiche di sviluppo territoriale e di ottenere finanziamenti in ambito europeo alla luce delle prospettive della programmazione 2020/2027.

Tale obiettivo di rafforzamento si deve concretizzare in un reale miglioramento delle capacità organizzative e delle funzioni trasferite e gestite in Unioni di Comuni.

Per tenere conto della diversità nello stato di maturazione delle Unioni dell'Emilia Romagna, e con l'obiettivo di far crescere e rafforzare l'intero sistema territoriale, il Programma di Riordino Territoriale (PRT) 2018-2020 supera la precedente impostazione che prevedeva premialità e incentivi alle Unioni di Comuni con regole uguali per tutti, individuando una diversa **modalità di sostegno fondata sulla differenziazione**, per far crescere e rafforzare il sistema delle Unioni tenendo conto della disomogeneità delle situazioni attuali.

Dall'analisi dei dati emerge infatti **la presenza di 3 tipologie di Unioni**, oltre a quelle montane:

- Le Unioni "MATURE" (n. 7) ritenute tali per il numero di funzioni conferite dai Comuni (da 9 in su), e per l'effettività del trasferimento (valutato in base ad un indicatore sintetico che misura il peso dell'Unione rispetto ai Comuni in riferimento alle spese correnti e alle spese di personale);
- Le Unioni "in SVILUPPO" (n. 23) caratterizzate da un buon numero di funzioni conferite (da 6 a 8) e da un discreto grado di effettività;
- Le Unioni "AVVIATE" (n. 9) con poche funzioni, non strategiche, un basso grado di effettività e per lo più collocate in territori svantaggiati. A tale categoria vanno aggiunti anche i 4 casi di Unioni "COSTITUITE" che, nel 2018 e 2019, non sono riuscite ad accedere ai contributi regionali del PRT per mancanza dei requisiti minimi necessari.

L'identificazione dei 3 gruppi di Unioni è effettuata a seconda del **loro livello di sviluppo**, la cui composizione è determinata dalla combinazione del:

- a) **numero di funzioni** tra quelle finanziate dal PRT 2019, compresa l'ICT (*Information and Communications Technology*), quale funzione obbligatoria;
- b) **tipo di funzioni delegate dai Comuni alle Unioni, assumendo come parametro di qualità le funzioni**

trasversali (personale, Centrale Unica di Committenza, servizi finanziari, controllo di gestione, ICT);

c) **“peso” dell’Unione nei confronti dei Comuni con riferimento alle spese correnti e a quelle del personale.**

Per raggiungere gli obiettivi richiamati, ovvero la realizzazione di un piano di rafforzamento amministrativo finalizzato a sviluppare politiche di programmazione che concorrano allo sviluppo del territorio, il PRT prevede diverse modalità di sostegno articolare in quattro target e conseguenti filoni di finanziamento:

1. Per **le Unioni MATURE**, già caratterizzate da stabilità ed efficacia di funzionamento, si punta alla crescita e allo sviluppo del territorio attraverso processi di *governance* integrata con la Regione, finalizzati ad esempio all’utilizzo di fondi europei, nazionali e regionali, quali strumenti che consentono di diversificare e incrementare la gamma di opportunità per l’attrattività sociale ed economica del territorio. Parimenti le Unioni MATURE devono continuare ad investire nell’efficientamento delle proprie strutture, orientandosi sempre più verso una misurazione della qualità dei servizi per i cittadini ed imprese.
2. Per **le Unioni IN SVILUPPO** si punta ad un sistema di incentivi e premialità con criteri che mirano sempre più a qualificare e ad ottenere migliori *performance* in termini di efficacia nello svolgimento delle funzioni conferite. Poiché la qualità dell’organizzazione incide sull’effettiva capacità di risparmio, in generale è **importante spingere verso l’effettiva operatività delle funzioni, cioè verso il conseguimento di determinati standard di unificazione di strutture, funzioni e servizi**. Per garantire effettività al funzionamento oltre alla costituzione di uffici comuni attraverso il trasferimento del personale, occorre ad esempio, anche raggiungere l’unificazione di procedure e regolamenti, nonché l’integrazione dei servizi informatici e dei software di gestione. A tal fine il sistema di incentivi è vincolato ad alcuni requisiti obbligatori e graduato in base ad una serie di indicatori di effettività tipici per ciascuna funzione;
3. Per **le Unioni AVVIATE**, ma ancora in difficoltà, si prevede **un percorso di sostegno e supporto**, affinché l’Unione possa costruire un piano di sviluppo che le consenta di avviare un percorso di miglioramento ed ampliamento delle gestioni associate. Attraverso **la sottoscrizione di specifici accordi triennali**¹¹ le Unioni e i Comuni ad essi aderenti si impegnano a predisporre e a mettere in pratica un piano di sviluppo avvalendosi di competenze specializzate interne o esterne alla stessa forma associativa, come ad esempio consulenti qualificati o figure affini concettualmente al *temporary manager*;
4. Trasversalmente ai modelli individuati, vi è la necessità di incentivare un reale miglioramento delle capacità organizzative e delle funzioni proprie delle **Unioni MONTANE**, tenuto conto della specificità dei loro territori che comportano spesso costi aggiuntivi, soprattutto per la presenza di piccoli comuni con scarsa densità demografica; tali Unioni sono quindi destinatarie di risorse finalizzate anche allo svolgimento di specifiche funzioni (tra cui la forestazione e il vincolo idrogeologico) e alla copertura forfettaria delle spese, in continuità con il PRT previgente, ma soprattutto al rafforzamento amministrativo dei predetti Enti.

¹¹ Condizione particolare per l’accesso al contributo è la sottoscrizione da parte della Regione, dell’Unione e dei Comuni di un accordo triennale contenente l’impegno a consolidare e rendere effettive le funzioni già conferite e a sviluppare almeno 2 ulteriori funzioni nel triennio.

A ciascun gruppo, oltre alle Unioni montane, è destinato uno specifico budget da ripartire con criteri e modalità diversi. Le risorse regionali sono definite annualmente con deliberazione di Giunta, sulla base dell'apposito stanziamento di bilancio.

Per il 2020 è stato approvato il **budget complessivo per le Unioni, pari a € 9.573.400** che verrà ripartito confermando i budget complessivi per ciascun gruppo individuato:

- budget per UNIONI MATURE € 1.522.158
- budget per UNIONI IN SVILUPPO € 2.677.842
- budget per UNIONI AVVIATE € 1.173.400
- budget per UNIONI MONTANE € 4.200.000.

Ad esse **si aggiungono le risorse statali regionalizzate a sostegno dell'associazionismo** assegnate annualmente alla Regione Emilia-Romagna, che sono ripartite in proporzione ai contributi regionali, al netto delle specifiche risorse assegnate esclusivamente alle Unioni montane e alle Unioni AVVIATE per il contributo ai costi per la predisposizione e attuazione del piano di sviluppo.

Come criterio generale le risorse sono ripartite sulla base di **punteggi relativi alle funzioni conferite ed al loro grado di effettività**, a cui si applicano specifiche premialità.

Le funzioni finanziabili sono le 13 richiamate dalla Tabella 2 e vengono finanziate in base al loro grado di effettività secondo quanto indicato in apposite schede funzioni elaborate dalla Regione in collaborazione con i gruppi specialistici costituiti da dirigenti e responsabili di diverse Unioni.

A ciascuna funzione è attribuito un punteggio in base **all'importanza strategica e alla sua diffusione, allo scopo di incentivare le funzioni meno conferite in Unione.**

Tabella 2

Le 13 Funzioni finanziabili

1. ICT		5
2. Gestione del personale		10
3. Polizia municipale		10
4. Protezione civile		5
5. Servizi sociali		15
Gestione unificata "Governo del territorio"	6. Pianificazione urbanistica	15
	7. SUE-SUAP e sismica	10
	8. Lavori pubblici – Ambiente - Energia	10
9. Funzioni di istruzione pubblica		15
10. Centrale unica di committenza		10
Gestione unificata dei "Servizi finanziari"	11. Servizi finanziari	15
	12. Controllo di gestione	10
	13. Tributi	10

Alcune funzioni sono state aggregate e integrate (Sue-SUAP-Sismica)

Per il PRT 2020 possono essere finanziate, sebbene in misura ridotta, anche singolarmente le funzioni SUAP e SUE (con 2 punti ciascuna) e la funzione SISMICA (con 1 punto), purché presentino i requisiti di accesso obbligatori per

legge (convenzione, responsabile unico, struttura organizzativa, trasferimento del personale, trasferimento risorse).

Il punteggio è legato al grado di effettività: l'effettività delle funzioni è distinta in un primo **livello base**, che individua le azioni obbligatorie per accedere all'incentivo ed un secondo **livello avanzato**, che individua le azioni di consolidamento della funzione, che contribuiscono al raggiungimento del punteggio massimo attribuito alla funzione.

Viene inoltre **incentivata la gestione associata di nuove funzioni**, applicando un incremento del punteggio. Tale incremento si applica **alle sole nuove funzioni per le quali è attestato il raggiungimento almeno del livello base**.

Partecipazione dei Comuni

In riferimento al requisito dell'integralità soggettiva dei Comuni nelle gestioni associate, **è prevista la possibilità di finanziare anche le funzioni conferite NON da tutti i Comuni, con una soglia pari all'80%**. Tale possibilità **non si applica alle 4 funzioni obbligatorie per l'accesso** che devono essere conferite da **tutti** i Comuni componenti l'Unione. Il punteggio attribuito ai fini del finanziamento della funzione è calcolato in percentuale al numero dei Comuni che hanno conferito la funzione.

Premialità

Nel PRT 2018-2020 sono presenti delle **premialità**, applicabili **a tutte le Unioni** indipendentemente dal loro livello di sviluppo, in quanto supportano le politiche regionali di sviluppo territoriale e di coincidenza con l'ATO (premialità per allargamenti) o riflettono oggettive condizioni territoriali o di *governance* (premialità per la complessità territoriale) che condizionano l'azione delle Unioni.

Tempistica e la modalità di erogazione

Per l'anno 2020 la domanda di contributo è stata presentata entro il termine del 30 giugno 2020. L'Unione si è avvalsa della deroga prevista dalla D.G.R. n. 717/2020, in base a tale deliberazione la Regione procederà alla concessione dei contributi per le funzioni dichiarate gestite al 30 giugno, salve le successive verifiche circa il conseguimento entro il 31 ottobre degli obiettivi 2020, secondo quanto stabilito dalla stessa deliberazione richiamata, a cui è subordinata la liquidazione dei contributi concessi.

L'erogazione del contributo regionale per l'anno 2020 è subordinata all'attestazione da parte dell'Unione del livello base di effettività per un minimo di 6 funzioni, di cui 2 con carattere di trasversalità e realizzazione di almeno un'azione di consolidamento per 4 o più funzioni, sulla base delle relative schede, così come previsto dall'accordo (repertorio RPI/2018/409 del 25/09/2018) sottoscritto da Regione Emilia-Romagna, Unione Terre di Pianura e Comuni di Baricella, Castenaso, Granarolo dell'Emilia, Malalbergo e Minerbio.

Piano di Sviluppo dell'Unione Terre di Pianura

Con deliberazione n. 25 del 29/04/2019, la Giunta (voto favorevole dei Comuni di Baricella, Castenaso, Granarolo dell'Emilia, Malalbergo e Minerbio) ha approvato il **Piano di Sviluppo dell'Unione dei Comuni Terre di Pianura**, conformemente all'impegno assunto con la Regione Emilia Romagna all'atto della sottoscrizione dell'accordo di programma "per lo sviluppo del territorio regionale attraverso la crescita delle Unioni di comuni nei modi e nei tempi di cui al Programma di riordino territoriale 2018/2020".

Con la Nota di aggiornamento al DUP si andranno ad analizzare le caratteristiche e gli effetti del nuovo PRT 2021/2023, se già approvato dalla Regione Emilia-Romagna.

L'UNIONE DEI COMUNI TERRE DI PIANURA

L'Unione Terre di Pianura è un Ente di secondo livello¹², costituito il 28 gennaio 2010 dalla precedente esperienza dell'Associazione Intercomunale, su volontà dei quattro Comuni fondatori – Baricella, Budrio, Granarolo dell'Emilia e Minerbio.

Il Piano di Riordino Territoriale 2014 della Regione Emilia Romagna definisce Ambito Territoriale Ottimale quello dei Comuni di Baricella, Castenaso, Granarolo dell'Emilia, Malalbergo, Minerbio, Molinella.

Nel 2016 l'Unione si avvicina a coprire l'intero ambito territoriale con l'ingresso di Malalbergo e Castenaso.

Fa parte del Distretto Sociosanitario «Pianura Est» insieme all'Unione Reno Galliera.

Nel corso del 2015 l'Unione si amplia con l'ingresso di Malalbergo e a partire dal 1° gennaio 2016 con l'ingresso di Castenaso; si segue pertanto un processo di riordino territoriale non solo irreversibile, ma soprattutto funzionale alle nuove sfide degli enti locali dei prossimi anni.

Rimane fermo in ogni caso il compito dell'Unione di promuovere la progressiva integrazione dell'azione amministrativa tra i Comuni che la costituiscono, così come manifestato con delibera di Consiglio n. 14 del 21/09/2018 di approvazione dello "Schema di Accordo ex art. 15 della legge 241/1990 e s.m.i." tra la Regione Emilia-Romagna e i Comuni di Baricella, Castenaso, Granarolo dell'Emilia, Malalbergo e Minerbio.

Analisi demografica

L'analisi demografica costituisce certamente uno degli approfondimenti di maggior interesse per un amministratore pubblico: non si deve dimenticare, infatti, che tutta l'attività amministrativa posta in essere dall'Ente è diretta a soddisfare le esigenze e gli interessi della propria popolazione da molti vista come *cliente/utente* finale.

12 Gli organi sono elettivi, poiché gli assessori dell'Unione provengono dalla Giunte comunali dei Comuni coinvolti, mentre i consiglieri dell'Unione sono indicati fra i membri dei Consigli Comunali

L'ambito territoriale dell'Unione Terre di Pianura comprende un'area di 333 Km², nella quale risiedono oltre 70.000 abitanti, così suddivisi:

COMUNI	POPOLAZIONE AL 31/12/2019	TERRITORIO (KM ²)	DENSITÀ DI POPOLAZIONE
Baricella	7.139	45,48	156,97
Budrio	18.514	120,19	154,04
Castenaso	15.709	35,73	439,66
Granarolo dell'Emilia	12.397	34,37	360,69
Malalbergo	9.120	53,82	169,45
Minerbio	8.904	43,07	206,73
Totale	71.783	332,66	215,78

Di seguito alcuni indicatori estratti dal sito istituzionale della Città Metropolitana di Bologna

COMPOSIZIONE POPOLAZIONE UNIONE	2016	2017	2018	2019
Percentuale giovani (0-14 anni)	14,1%	14,0%	13,8%	13,6%
Percentuale anziani (65 anni e oltre)	22,7%	22,8%	22,8%	23,0%
Percentuale grandi anziani (80 anni e oltre)	7,3%	7,4%	7,5%	7,7%
Indice vecchiaia	160,7	163,6	165,9	168,2
Indice dipendenza	58,3	58,2	57,7	57,7
Indice Strut. Popolazione attiva	159,2	159,6	159,8	159,7
Età media	45,5	45,6	45,7	45,9

NUCLEI FAMILIARI	2016	2017	2018	2019
Famiglie	31.142	31.231	31.476	31.888
N. medio componenti	2,25	2,25	2,25	2,24
% famiglie monocomponenti su totale residenti	14,6%	14,9%	14,9%	15,2%

GRADUATORIA PRIME CITTADINANZE	2016	2017	2018	2019
Romania	1.707	1.787	1.947	2.070
Marocco	823	806	788	837
Albania	481	494	515	562
Pakistan		446	496	515
Moldova	421	431	442	450
Ucraina	408			

Con riferimento alle condizioni interne, l'analisi strategica richiede, quantomeno, l'approfondimento di specifici profili nonché la definizione dei principali contenuti che la programmazione strategica ed i relativi indirizzi generali, con riferimento al periodo di mandato, devono avere.

Nei paragrafi che seguono, al fine di delineare un quadro preciso delle condizioni interne all'Ente, verranno inoltre analizzati:

- i servizi conferiti
- strutture dell'Ente
- l'organigramma
- le partecipazioni.

I SERVIZI E LE STRUTTURE DELL'ENTE

Attualmente i Comuni costituenti l'Unione hanno conferito i seguenti servizi:

Servizi informatici
Gestione unificata gare e contratti
Gestione delle riscossioni coattive¹³
Gestione del personale¹⁴
Procedimenti disciplinari e legalità
Gestione delle entrate tributarie e di alcune entrate patrimoniali¹⁵
Servizio intercomunale di protezione civile
Servizio statistico Associato
Sportello Unico delle Attività Produttive
Servizio Associato di Polizia Municipale per i Comuni di Castenaso e Granarolo dell'Emilia¹⁶
Settore Sismica Associato

Il conferimento dei servizi è avvenuto progressivamente nel corso degli anni ed è stato dettato dalla volontà politica che ha compreso l'utilità della gestione associata dei servizi e da un quadro normativo (regionale e nazionale) che ha comportato la necessità di ripensare il modo tradizionale di concepire la gestione dei singoli Comuni e dei territori.

¹³ Il Comune di Budrio ha deliberato la revoca dal Servizio Riscossioni Coattive con decorrenza 01/01/2019 (deliberazione CC n. 36 del 26/06/2018)

¹⁴ Il Comune di Budrio ha deliberato la revoca della funzione conferita all'Unione relativa al Servizio Personale con decorrenza 01/01/2021 (presa d'atto dell'Unione con deliberazione di Consiglio n. 15 del 27/07/2020)

¹⁵ Il Comune di Budrio ha deliberato la revoca dal Settore delle entrate tributarie – Ufficio Tributi Associato – con decorrenza 01/01/2019 (deliberazione CC n. 36 del 26/06/2018)

¹⁶ Il Comune di Budrio ha deliberato la revoca dal Servizio Associato di Polizia Municipale – Sub ambito A – con decorrenza 01/01/2019 (deliberazione CC n. 36 del 26/06/2018) mentre nel corso del 2020 è stato deliberato lo scioglimento della convenzione tra i Comuni di Castenaso e Granarolo dell'Emilia con decorrenza 01/01/2021 (presa d'atto dell'Unione con deliberazione di Consiglio n. 16 del 27/07/2020).

Nel corso del 2018, inoltre, la Giunta dell'Unione dei Comuni Terre di Pianura, con atto n. 54 del 15/10/2018, ha approvato l'Accordo Territoriale, ai sensi dell'art. 58 della L.R. 24/2017, tra i Comuni aderenti all'Unione e l'Unione per la formazione, l'adozione e l'approvazione del P.U.G. intercomunale.

Con la stessa delibera i Comuni afferenti all'Unione hanno dato mandato all'Unione Terre di Pianura per la partecipazione al "Bando regionale 2018-2020 per la concessione di contributi a Comuni e loro Unioni per favorire la formazione di Piani urbanistici generali (PUG), art. 3 comma 6, L.R. 24/2017. Scadenza 15 ottobre 2018";

Tale accordo ha consentito all'Unione, e quindi ai Comuni aderenti, il riconoscimento di contributi da parte della Regione per la formazione, adozione ed approvazione del P.U.G. intercomunale pari ad € 40.000 per gli anni 2019 e 2020.

ORGANIGRAMMA DELL'ENTE



STRUTTURE ED IMMOBILI IN GESTIONE ALL'UNIONE

A seguito del conferimento all'Unione dei servizi, i Comuni hanno contestualmente conferito anche immobili o parte di immobili nei quali vengono svolte le funzioni delegate.

L'Unione non è proprietaria di beni immobili; gli immobili di seguito elencati sono detenuti a titolo gratuito a seguito di convenzioni con i Comuni proprietari.

IMMOBILI DETENUTI	COMUNE	INDIRIZZO	DATI CATASTALI			ENTE PROPRIETARIO
			FOGLIO	PARTICELLA	SUBALTERNO	
SEDE LEGALE E UFFICI UNIONE: Segreteria, Gare e Contratti, SUAP, Settore Sismica Associato, Presidio Polizia Locale (porzioni del piano terra e primo piano)	GRANAROLO DELL'EMILIA	VIA SAN DONATO,197	27	40	Porzioni del piano terra e primo piano e porzioni dei sub 3, 5, 8	Comune di Granarolo dell'Emilia
SEDE POLIZIA LOCALE	CASTENASO	VIA P. C.S. NASICA	27	23	5	Comune di Castenaso
AUTORIMESSA POLIZIA LOCALE	CASTENASO	VIA P. C.S. NASICA	27	23	6	Comune di Castenaso
SEDE UFFICI UNIONE: SIA	CASTENASO	VIA XXI OTTOBRE 1944, 7	21	44	Porzioni del primo piano	Comune di Castenaso
SEDE UFFICI UNIONE: Ufficio Unico del Personale	CASTENASO	PIAZZA RAFFAELE BASSI, 1	21	36	porzioni del primo piano – sub 4	Comune di Castenaso
SEDE UFFICI UNIONE: Ufficio Tributi Associato e Riscossioni Coattive	BUDRIO	VIA G. MARCONI, 6	119	108	Sub 1 – graffato a sub 2	Comune di Budrio
SEDE UFFICI UNIONE: Settore Finanziario	BARICELLA	VIA ROMA, 76	47	24	Porzione del sub 11, piano secondo	Comune di Baricella

ELENCO DEGLI ORGANISMI ED ENTI STRUMENTALI E SOCIETÀ' CONTROLLATE E PARTECIPATE

L'Unione Terre di Pianura partecipa esclusivamente al capitale della società Lepida S.c.p.A., prima Lepida S.p.A., P.IVA 02770891204, con sede legale a Bologna, in Via della Liberazione, 15.

Nel corso del 2018. **in attuazione della Legge Regionale 16 marzo 2018 n. 1 “Razionalizzazione delle società in house della regione Emilia-Romagna”**, si è concluso il percorso di fusione per incorporazione di CUP 2000 S.c.p.A. (incorporanda) in Lepida S.p.A. (incorporante) con contestuale trasformazione da società per azioni a società consortile per azioni.

La nuova società Lepida S.c.p.A. è partita ufficialmente dal 1° gennaio 2019, con un nuovo Consiglio di amministrazione e un capitale sociale di € 69.881.000,00.

Lepida, promossa dalla Regione Emilia-Romagna, svolge attività per la pianificazione, l'ideazione, la progettazione, lo sviluppo, l'integrazione, il dispiegamento, la configurazione, l'esercizio, la realizzazione delle infrastrutture di telecomunicazione e dei servizi telematici che sfruttano le infrastrutture di rete per gli Enti collegati alla Rete Lepida.

La partecipazione dell'Unione in Lepida è pari a € 1.000,00 con una quota di partecipazione di 0,0014% su un capitale sociale di € 69.881.000,00.

COMPOSIZIONE DELLA GIUNTA DELL'UNIONE

La Giunta dell'Unione è costituita dai Sindaci dei Comuni aderenti all'Unione, così come previsto dall'articolo 15 dello Statuto.

Con delibera n. 38 dell'11/06/2019 si è preso atto dell'insediamento della Giunta e della nomina del Presidente ai sensi dell'art. 13 dello Statuto.

Di seguito la composizione della Giunta, con indicazione delle deleghe attribuite con deliberazione n. 39 dell'11/06/2019:

Presidente dell'Unione	Sindaco del Comune di Granarolo dell'Emilia – Alessandro Ricci
	Deleghe Giunta Unione Terre di Pianura
Protezione Civile	Sindaco di Castenaso – Carlo Gubellini
Politiche socio-sanitarie	Sindaco di Malalbergo – Monia Giovannini
Personale e procedimenti disciplinari	Sindaco di Budrio – Maurizio Mazzanti
Informatica	Sindaco di Budrio – Maurizio Mazzanti
Politiche agricole	Sindaco di Minerbio – Roberta Bonori
Polizia Municipale	Sindaco di Castenaso – Carlo Gubellini
SUAP e politiche forestali	Sindaco di Minerbio – Roberta Bonori
Tributi	Sindaco di Baricella – Omar Mattioli
Bilancio	Sindaco di Baricella – Omar Mattioli
Mobilità e trasporti	Sindaco di Minerbio – Roberta Bonori
Gare e contratti	Sindaco di Malalbergo – Monia Giovannini
Statistica	Sindaco di Minerbio – Roberta Bonori
Pianificazione territoriale	Sindaco di Castenaso – Carlo Gubellini

OBIETTIVI STRATEGICI DELL'ENTE

La Giunta dell'Unione, insediata dopo le recenti consultazioni amministrative, ritiene necessario ed opportuno dotarsi delle linee programmatiche e di sviluppo, strumento attraverso il quale delineare gli assi strategici fondamentali entro i quali svolgere l'azione politica di governo per il prossimo quinquennio 2019/2024. Esse segnano, delimitano e rappresentano il percorso, l'insieme dei principi e degli obiettivi che riguardano la gestione dell'Ente, lasciando alla *governance* tecnica e politica dell'amministrazione, ognuno per le proprie competenze, la messa in atto delle azioni e l'applicazione delle regole e delle procedure necessarie al raggiungimento degli obiettivi;

Le presenti linee Programmatiche di mandato contengono l'insieme delle **finalità** e degli **obiettivi** che l'amministrazione appena insediata intende perseguire, conseguentemente tutti gli strumenti di programmazione dell'Unione (DUP, Bilanci annuali e pluriennali, Peg. ecc.) in maniera sinergica e sistematica, si dovranno uniformare ad esse. Per rafforzare il principio di integrazione e partecipazione in relazione a quanto sopra evidenziato si ritiene opportuno riuscire a definire un'architettura di **pianificazione strategica sovra-comunale** ovvero una programmazione che preveda una parte comune e condivisa, sui temi più importanti delle comunità locali interessate, da inserire negli strumenti di programmazione di ogni singolo Ente, su cui indirizzare le politiche dell'Unione, pervenendo ad uno strumento integrato capace di dar valore aggiunto e maggiore legittimazione alle azioni poste in essere dall'Unione;

Un'**azione strategica programmatica**, così impostata, **aumenta e rafforza i punti di contatto e di collaborazione con tutti i Comuni** dell'Unione permettendo alla stessa di aprirsi all'esterno e di relazionarsi con tutti i Comuni aderenti evitando di restare chiusa in se stessa, per tale finalità **assume particolare rilievo la rappresentanza politica**.

L'Unione Terre di Pianura rappresenta, nello scenario istituzionale, una tipologia di assetto territoriale, ormai rodato da circa 10 anni, nel quale è stato possibile rilevare pregi e difetti programmatici, organizzativi e gestionali che ci pone, oggi, nelle migliori condizioni per programmare e focalizzare gli obiettivi mettendo in opera, ove necessario, azioni correttive/migliorative o integrative;

L'esperienza avviata nel territorio della nostra ex associazione Terre di Pianura già a partire dal 2002, ha preceduto e anticipato non solo i nuovi indirizzi normativi nazionali e regionali, ma soprattutto l'applicazione di criteri di efficientamento e razionalizzazione, oggi determinati dalla definizione di ambiti ottimali di gestione delle risorse e di politiche di governo del territorio.

La nostra Unione costituita ed avviata, come sopra detto, nel 2010 da soli quattro Comuni fondatori (Baricella, Budrio, Granarolo dell'Emilia e Minerbio), si è nel corso del tempo, previa valutazione e constatazione della validità dell'ente in termini di efficienza, efficacia ed economicità, ampliata con l'adesione dei Comuni di Castenaso e Malalbergo.

Oggi si ritiene vi siano tutte le **condizioni politiche e strategiche, ancorché a geografia variabile**, per avviare un **percorso dinamico e di forte crescita aggregativa** anche in termini di competenze gestionali **con il trasferimento di altre attività/servizi** previa analisi, studio ed approfondimenti sui conseguenti costi/benefici in termini di ottimizzazione gestionale.

Dal 2010 ad oggi i processi di razionalizzazione hanno portato ad una riduzione delle risorse umane complessive, riferite all'Unione e a tutti i Comuni aderenti, senza che ciò abbia determinato riduzione o diminuzione della quantità e qualità dei servizi offerti nei vari territori ma al contrario creando punti di efficientamento e di alta specializzazione non altrimenti ottenibile. Tutto quanto sopra detto avvalorata e conferma che lavorare insieme e mettendo a sistema le conoscenze e le risorse umane ed economiche, senza sovrapposizioni, porta benefici alle comunità locali senza scalfirne l'identità storica/culturale e soprattutto senza ledere l'autonomia decisionale che passa attraverso la valutazione di tutte le rappresentanze politiche di maggioranza e minoranza all'interno del Consiglio oltre alla presenza e presidio di tutti i Sindaci all'interno della Giunta .

Oggi, dopo tanti anni di attività dedicata principalmente ad elaborare percorsi e sistemi finalizzati a creare economie di scale e razionalizzazioni di risorse umane e strumentali, occorre puntare ad **una nuova politica di sistema** decisionale ed organizzativa dell'Unione mirante ai seguenti **obiettivi**:

Dotarsi di una sede unica dove accentrare gli uffici/servizi creando una propria identità ben definita, visibile e tangibile all'interno e all'esterno. L'accentramento degli uffici e servizi creerà le *migliori condizioni per consolidare il senso di appartenenza all'Ente* oltre a facilitare i momenti di aggregazione e compresenza degli Amministratori, della direzione e dei responsabili delle unità gestionali;

Aumentare il trasferimento/conferimento all'Unione della gestione di servizi. Almeno due servizi entro l'esercizio 2021;

Proseguire nell'elaborazione del PUG (Piano Urbanistico Generale) sovra-comunale, *per una pianificazione condivisa*, che porti in sé la volontà di rispondere alle necessità generali dell'intero territorio nel rispetto di ogni singola specificità. In questo quadro in prospettiva si valuterà oltre alla costituzione dell'Ufficio di Piano, anche il possibile conferimento del servizio pianificazione urbanistica;

Proseguire nel percorso virtuoso avviato nel 2016 di potenziamento della formazione specifica del personale attraverso un sistema di gestione trasversale dell'Unione;

Assegnare nuove risorse umane per creare il servizio per le politiche di finanza agevolata e per la ricerca di risorse per *poter partecipare ai bandi*, regionali, nazionali e soprattutto europei, *ricercando risorse finanziarie da investire sui territori dell'Unione*. Si tratta di una struttura dedicata ad attivare canali di finanziamento per la realizzazione di progetti, presentare candidature ai bandi europei, nazionale e regionali e coordinare l'attività dell'Ente con la programmazione comunitaria. Una simile struttura ci

permette di poter programmare in anticipo i bandi da presentare alle varie opportunità di finanziamento a livello comunitario e nazionale;

Intensificare e portare a sistema i rapporti e le relazioni istituzionali con la Regione, il distretto, le altre Unioni, le associazioni di categorie e le associazioni locali presenti sui territori;

Valorizzare e portare a sistema le presenze turistiche dei territori attraverso la messa in rete e la promozione, concordata e condivisa, di *percorsi idonei a potenziare l'identità territoriale, culturale e le eccellenze materiali e immateriali dei territori*;

Garantire parità di accesso e diritto ai servizi a tutti i cittadini dei Comuni aderenti all'Unione attraverso la presenza degli sportelli locali accentrando l'attività amministrativa;

Dotarsi di un sistema regolamentare di funzionamento del Consiglio agile e moderno, con utilizzo di tutte le nuove tecnologie, che sappia valorizzare la partecipazione delle forze di maggioranza e di minoranza creando strumenti di coinvolgimento e partecipazione attiva ai processi decisionali. A titolo di mero esempio la *conferenza degli assessori* composta da tutti gli assessori, che condividono una determinata delega, con funzioni consultive, istruttorie e di assistenza all'Assessore dell'Unione-Sindaco nella propria opera di indirizzo;

Creare sistemi di convenzioni e di conferimento di servizi/attività tra gli Enti che sappiano *valorizzare e garantire la capacità di rappresentanza dei Sindaci* eletti in ciascun territorio e dei rispettivi organi di governo (Giunte e Consigli comunali);

Valorizzare la metodologia usata per la gestione del Piano di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza e dei Controlli Interni rendendo più attiva su diversi livelli la partecipazione e i suggerimenti atti ad evitare eventuali potenziali fenomeni corruttivi;

Servizi per l'infanzia (nido 0-3 anni) coprire tutta la domanda espressa, senza liste di attesa, *consentendo di fruire trasversalmente dei servizi su tutto il territorio dei 6 Comuni*;

Progettualità per il potenziamento degli strumenti di comunicazione oggi esistenti per l'utilizzo di tutti i canali on-line e off-line di comunicazione idonei per le finalità e gli obiettivi dell'Ente anche promozionali;

Valorizzazione della rendicontazione delle attività dell'Ente con *l'intensificazione delle relazioni* e di momenti di incontro/confronto *con i Consigli comunali degli Enti aderenti* con l'obiettivo di attivare il controllo di gestione come nuovo servizio;

Proseguire con ulteriori azioni finalizzate all'innovato processo di dematerializzazione dei procedimenti e digitalizzazione degli atti;

Valutare l'adesione al Progetto regionale Pane e Internet (PEI) di alfabetizzazione digitale che si rivolge alle Unioni dei Comuni e ai Comuni capoluogo della Regione Emilia-Romagna, per la realizzazione di una programmazione triennale, articolata in attività, a diversi livelli, formativi per la conoscenza e diffusione digitale, eventi di cultura digitale e servizi di facilitazione digitale da promuovere sia internamente alle strutture dell'Unione sia all'esterno per le comunità aderenti all'Unione;

Promuovere la collaborazione fra le Unioni ed in particolare con l'Unione Reno-Galliera in almeno 4 ambiti di reciproco interesse e sviluppo.

- Strutturare il servizio di Protezione Civile di Unione attraverso il coordinamento effettivo dei singoli territori, come previsto dalla Convenzione con l'attivazione del "comitato tecnico";
- Sviluppare una progettualità comune sul trasporto locale;

Rafforzare il servizio di sportello SUAP anche in collaborazione con il nascente SUAP-METRO per rendere attrattivo e competitivo il territorio dell'Unione;

Rafforzare il servizio Tributi, anche nell'ottica all'evasione e al recupero tributario.

L'attività di mandato dell'Unione dei Comuni Terre di Pianura, sarà comunque in *primis* caratterizzata da **progettualità** mirate al completo sviluppo dei servizi in essere e al consolidamento dell'efficienza raggiunta su alcune aree di eccellenza.

Contestualmente a tutto quanto sopra esplicitato si avvieranno **studi di fattibilità** e progetti finalizzati all'incremento dei servizi ed attività da conferire all'Unione da definire all'interno della seguente rosa:

Servizi sociali;

Pianificazione urbanistica;

SUE;

Funzioni di istruzione pubblica;

Controllo di gestione.

La progettazione del conferimento dei nuovi servizi, da avviare/proseguire con urgenza, dovrà svilupparsi avendo presente il *livello qualitativo* già raggiunto e basandosi su *costi sostenibili*, dovrà essere rappresentata da una situazione capace di *innovare e garantire* ai cittadini/utenti di riferimento *una migliore qualità dei servizi offerti* e agli enti *l'ottimizzazione e razionalizzazione delle risorse umane ed economiche*.

L'implementazione delle azioni sopra rappresentate, di comunicazioni, informazione e trasparenza delle scelte amministrative, la valorizzazione degli istituti di partecipazione attiva ai processi decisionali da parte degli Amministratori, l'adeguamento funzionale della macrostruttura organizzativa dell'ente alle nuove esigenze di sviluppo costituiscono gli elementi portanti del rinnovamento dell'azione politica di mandato che caratterizzerà la nuova compagine governativa;

In questa fase assumerà rilevante valore la **compartecipazione attiva** degli organi politici di governo che dovranno presidiare e rappresentare l'Unione indicando la meta e sostenendo i percorsi e i processi di riorganizzazione della struttura amministrativa rendendola attuale moderna e consona alle nuove linee programmatiche di mandato, ove sarà dato maggiore risalto al ruolo di programmazione e di controllo delle strutture dell'ente. L'analisi per l'eventuale processo ri-organizzativo è funzionale all'innalzamento del livello qualitativo dei servizi offerti che dovrà essere l'elemento costante di ogni scelta Tecnica/politica;

Le linee programmatiche dovranno, altresì, svilupparsi sui seguenti **fattori**:

la dimensione del sub-ambito dell'Unione come livello minimo di riferimento per la gestione di servizi;

l'integrazione fra le politiche e le responsabilità operativa, verificare la fattibilità economica delle scelte non solo in fase di progettazione ma anche attraverso strumenti di monitoraggio per valutare gli effetti delle azioni e apportare le necessarie correzioni/modifiche/integrazioni in corso d'opera. A tal fine dovrà essere *valutata l'opportunità di attivare il servizio controllo di gestione dell'Unione* volto a rilevare e presidiare l'andamento economico e finanziario dell'Ente insieme al raggiungimento dei risultati assegnati ai vari uffici dell'Unione;

attivazione di politiche che innestino fiducia nel domani dell'Unione quale istituzione necessaria e indissolubile, attraverso azioni idonee a *sviluppare una visione condivisa*, così da diventare sollecitazione nel determinare qualità innovative per trattenere, richiamare e attrarre risorse umane in un contesto di stabilità istituzionale.

Azioni strumentali alla programmazione:

creare una struttura organizzativa di supporto al processo di innovazione anche attraverso l'utilizzo di risorse umane appartenenti ai Comuni aderenti all'Unione;

innalzare il livello delle competenze digitali interne all'Unione e ai Comuni ad essa aderenti;

coinvolgimento dei responsabili dei singoli Enti, con il necessario supporto dei Segretari/Sindaci di riferimento, per attivare percorsi condivisi e partecipati , *per la costituzione di gruppi di lavoro tematici trasversali*;

coinvolgimento attivo e partecipativo di risorse umane degli Enti aderenti anche in fase di progettazione di nuove attività di processo,

definizione, da parte degli organi politici, del dettaglio programmatico necessario alla messa in azione da parte della struttura operativa;

considerare i responsabili apicali dell'Unione come referenti primari dei singoli Comuni, come parte integrante degli stessi;

attivazione di strumenti di processo di monitoraggio e attuazione del Piano;

efficientamento dei flussi informativi e di comunicazione interna tra l'Unione e i Comuni aderenti.

Per tale ultimo punto, è utile ricordare la Direttiva del febbraio 2002 del Ministro per la Funzione Pubblica che sull'attività di Comunicazione nelle Pubbliche Amministrazioni testualmente recita: *"Una buona **Comunicazione Interna** fondata sull'ampia circolazione delle informazioni sulle attività e sui processi lavorativi ed il pieno coinvolgimento del personale nei progetti di cambiamento organizzativo, consente di costruire al meglio l'identità di un'Amministrazione, favorisce la crescita in senso di appartenenza positivo alla dimensione del lavoro pubblico e contribuisce a porre su nuove basi l'immagine della sfera pubblica"*.

Altre azioni:

Verificare e condividere i contenuti dei programmi e delle azioni strategiche in riunione plenaria tra amministratori e responsabili;

Definire un progetto unitario di azioni per una comunicazione/immagine coordinata e condivisa dell'Unione;

Coordinare e creare punti di contatto tra gli strumenti di programmazione dell'Unione con quelli dei singoli Comuni come meglio sopra specificato;

Sara altresì, necessario sviluppare un sistema di **comunicazione/informazione esterna**.

La Comunicazione da anni ha assunto un ruolo di vitale importanza per tutti gli enti istituzionali, a maggior ragione si ritiene necessario per l'Unione, Ente che deve essere centro di riferimento anche per i Comuni aderenti, *sviluppare progetti di comunicazione* che sappiamo far comprendere, a tutti i cittadini dei comuni aderenti, *le ragioni delle scelte di conferimento di servizi per la gestione associata* ma anche di *promozione dei servizi stessi* evidenziato costi, benefici delle scelte fatte ma anche le raggiunte eccellenze gestionali.

In tale ottica si rende necessario *rafforzare il servizio segreteria* con risorse umane valide per consentire l'uso di tutti gli strumenti a disposizione da una parte la presenza *on line*, che è notevolmente migliorata dopo la realizzazione del nuovo sito istituzionale, dall'altra con l'attivazione della presenza sui *social network* sia in proprio sia con il contributo dei servizi attraverso le pagine Facebook dei singoli Comuni o altri strumenti da questi gestiti.

A livello direzionale si ha l'obiettivo di far tornare l'**orgoglio** di essere parte dell'Unione, parte di questa istituzione, credendo in se stessi, nei colleghi e nella possibilità di costruire e **progettare** servizi migliori anche grazie alla condivisione delle **best practices** dei singoli Comuni.

Si attiveranno gli strumenti necessari atti a creare **contatti** frequenti trasversali ad ogni livello ed incontri programmati con i seguenti soggetti:

responsabile delle strutture dell'Unione, come in passato, di norma mensili;

segretari dei comuni aderenti, trimestrali ed ogni volta che si ritiene necessario per questioni afferenti livelli sovra comunali, convenzioni, trasferimento di funzioni/servizi ecc.;

responsabili di tutti gli enti aderenti, annuale ed ogni volta che si ritiene necessario;

incontri periodici della Giunta con tutti i responsabili della struttura, semestrale ed ogni volta che si ritiene necessario;

incontri tematici dei responsabili di tutti gli enti aderenti;

incontri con i collaboratori dei servizi con la direzione e il responsabile di settore, semestrali.

Gli obiettivi, le azioni, e gli strumenti guida, contenuti in queste linee programmatiche sono la sfida che caratterizzeranno il nuovo mandato amministrativo 2019-2024, che troveranno concreta esplicitazione nei documenti programmatici approvati ed approvandi.

"L'Unione che cambia, in un mondo che cambia."

Le entrate e le spese vengono specificate in relazione agli indirizzi strategici nel DUP e precisamente:

Indirizzo Strategico : Affari Istituzionali e Generali, Ufficio Unico del Personale e Trasporto Pubblico Locale

Responsabile Vetrugno Teodoro

Missione 01 Servizi istituzionali e generali e di gestione

Programma 01 – Organi Istituzionali

Programma 02 – Segreteria Generale

Programma 10 – Risorse umane

Programmi 11 – Altri Servizi Generali

Missione 10 – Trasporti e diritto alla mobilità

Programma 02 – Trasporto pubblico locale

Composizione contabile dell'indirizzo strategico:

Spese	2021	2022	2023
Correnti	€ 772.115,00	€ 752.115,00	€ 752.115,00
C/capitale	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00

Risorse finanziarie assegnate all'indirizzo strategico:

Entrate	2021	2022	2023
Correnti	€ 47.600,00	€ 27.600,00	€ 27.600,00

Indirizzo Strategico: Territorio in sicurezza

Responsabile Perrone Luigi

Missione 08 Assetto del territorio ed edilizia abitativa

Programma 01 – Urbanistica e assetto del territorio

Composizione contabile dell'indirizzo strategico:

Spese	2021	2022	2023
Correnti	€ 94.050,00	€ 94.050,00	€ 94.050,00
C/capitale	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00

Risorse finanziarie assegnate all'indirizzo strategico:

Entrate	2021	2022	2023
Correnti	€ 43.000,00	€ 43.000,00	€ 43.000,00

Indirizzo Strategico: Pianificazione generaleResponsabile Evangelisti Irene

Missione 08 Assetto del territorio ed edilizia abitativa

Programma 01 – Urbanistica e assetto del territorio

Composizione contabile dell'indirizzo strategico:

Spese	2021	2022	2023
Correnti	€ 99.710,00	€ 148.481,00	€ 2.160,00
C/capitale	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00

Entrate	2021	2022	2023
Correnti	€ 40.000,00	€ 0,00	€ 0,00

Indirizzo strategico : Programmazione, monitoraggio e rendicontazioneResponsabile Cavicchi Cinzia

Missione 01 Servizi istituzionali e generali e di gestione

Programma 01 – Organi Istituzionali

Missione 01 Servizi istituzionali e generali e di gestione

Programma 03 – Gestione economica, finanziaria, programmazione e provveditorato

Missione 01 Servizi istituzionali e generali e di gestione

Programma 11 – Altri servizi generali

Missione 20 – Fondo Accantonamenti

Programma 01 – Fondo di riserva

Missione 99 – Servizi per Conto Terzi

Programma 01 – Servizi per conto terzi – partite di giro

Composizione contabile dell'indirizzo strategico:

Spese	2021	2022	2023
Correnti (*)	€ 1.199.200,00	€ 1.199.200,00	€ 1.199.200,00
C/capitale	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00

(*) Di cui € 1.050.000,00 partite di giro

Risorse finanziarie assegnate all'indirizzo strategico:

Entrate	2021	2022	2023
Correnti (*)	€ 3.396.375,00	€ 3.483.146,00	€ 3.336.825,00

(*) Di cui € 1.050.000,00 partite di giro

Indirizzo Strategico : Un fisco giusto

Responsabile Sgargi Gherardi Laura

Missione 01 Servizi istituzionali e generali e di gestione

Programma 04 – Gestione delle entrate tributarie e servizi fiscali

Missione 99 – Servizi per Conto Terzi

Programma 01 – Servizi per conto terzi – partite di giro

Composizione contabile dell'indirizzo strategico:

Spese	2021	2022	2023
Correnti (*)	€ 682.220,00	€ 682.220,00	€ 682.220,00
C/capitale	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00

(*) Di cui € 300.000,00 partite di giro

Risorse finanziarie assegnate all'indirizzo strategico:

Entrate	2021	2022	2023
Correnti (*)	€ 320.500,00	€ 310.500,00	€ 310.500,00

(*) Di cui € 300.000,00 partite di giro

Indirizzo Strategico : Una Unione digitale

Responsabile Kassapidis Alessandro

Missione 01 Servizi istituzionali e generali e di gestione

Programma 08 – Statistica e Sistemi Informativi

Composizione contabile dell'indirizzo strategico:

Spese	2021	2022	2023
Correnti	€ 708.750,00	€ 708.750,00	€ 708.750,00
C/capitale	€ 25.000,00	€ 25.000,00	€ 25.000,00

Risorse finanziarie assegnate all'indirizzo strategico:

Entrate	2021	2022	2023
Correnti	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00
C/capitale	€ 25.000,00	€ 25.000,00	€ 25.000,00

Indirizzo Strategico : Un solo committente

Responsabile Fantazzini Silvia

Missione 01 Servizi istituzionali e generali e di gestione

Programma 02 – Segreteria generale

Composizione contabile dell'indirizzo strategico:

Spese	2021	2022	2023
Correnti	€ 187.550,00	€ 187.550,00	€ 187.550,00
C/capitale	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00

Risorse finanziarie assegnate all'indirizzo strategico:

Entrate	2021	2022	2023
Entrate	€ 28.000,00	€ 28.000,00	€ 28.000,00

Indirizzo strategico: Un territorio sicuro

Responsabile Gambari Simona

Missione 11 - Soccorso Civile

Programma 01 – Sistema di Protezione Civile

Composizione contabile dell'indirizzo strategico:

Spese	2021	2022	2023
Correnti	€ 10.500,00	€ 10.500,00	€ 10.500,00
Conto capitale	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00

Risorse finanziarie assegnate all'indirizzo strategico:

Entrate	2021	2022	2023
Correnti	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00

Indirizzo Strategico: Un unico interlocutore

Responsabile Bonini Doriella

Missione 14 – Sviluppo Economico e Competitività

Programma 01 – Industria PMI e Artigianato

Programma 04 – Reti e altri servizi di pubblica utilità

Composizione contabile dell'indirizzo strategico:

Spese	2021	2022	2023
Correnti	€ 159.650,00	€ 153.800,00	€ 153.800,00
Conto capitale	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00

Risorse finanziarie assegnate all'indirizzo strategico:

Entrate	2021	2022	2023
Correnti	€ 57.800,00	€ 51.950,00	€ 51.950,00

Indirizzo strategico: I numeri del territorio

Missione 01 Servizi istituzionali e generali e di gestione

Programma 08 Statistica e sistemi informativi

Composizione contabile dell'indirizzo strategico:

Spese	2021	2022	2023
Correnti	€ 20.530,00	€ 20.530,00	€ 20.530,00
C/capitale	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00

Risorse finanziarie assegnate all'indirizzo strategico:

Entrate	2021	2022	2023
Entrate	€ 13.000,00	€ 13.000,00	€ 13.000,00

Gli investimenti interessano l'obiettivo strategico *“Una Unione Digitale”* e sono finalizzati all'acquisto di licenze software e di attrezzature informatiche rivolte alla digitalizzazione dei processi.

SEZIONE OPERATIVA

ENTRATE

Nella 1° parte della Serie Operativa del DUP viene messo in evidenza l'andamento delle entrate che per l'Unione Terre di Pianura sono costituite per la maggior parte da trasferimenti da parte dei Comuni per le funzioni conferite (oltre l'87% delle entrate correnti); assume inoltre importanza il trasferimento statale relativo al Servizio Statistico Associato ed i trasferimenti regionali previsti per il Piano Urbanistico Generale (PUG) e per i “Progetti Giovani” di cui alla L. 14/2008, come di seguito specificati.

Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa

L'Unione non riscuote entrate proprie, quali ad esempio IMU, TASI, Imposta di pubblicità; riscuote solo la tassa di ammissione ai concorsi banditi per la ricerca di personale. La previsione di tale entrata è pari a € 1.000,00.

Entrate da trasferimenti correnti

Le entrate da trasferimenti correnti misurano la contribuzione da parte dello Stato, Regione, Comuni e di altri enti del settore pubblico allargato, finalizzata sia ad assicurare l'ordinaria gestione dell'ente che ad erogare i servizi di propria competenza.

L'andamento di tali entrate, distinguendo il trend storico allo sviluppo prospettico, è riassumibile nella seguente tabella:

	Previsione 2021	Previsione 2022	Previsione 2023
Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	€ 1.000,00	€ 1.000,00	€ 1.000,00
Trasferimenti correnti	€ 2.459.075,00	€ 2.469.996,00	€ 2.323.675,00
Entrate extratributarie	€ 136.200,00	€ 136.200,00	€ 136.200,00
Totale	€ 2.596.275,00	€ 2.607.196,00	€ 2.460.875,00

Contributi e trasferimenti correnti dallo Stato

Dall'anno 2015 vengono gestiti in forma associata i servizi statistici per il conseguimento dei seguenti obiettivi:

- produzione statistica dei Servizi Demografici dei Comuni;
- collegamento funzionale con il Sistema Statistico Nazionale;
- informatizzazione degli archivi gestionali e delle banche dati dei Comuni;
- rilevazione ed elaborazione di dati di interesse dei Comuni aderenti a supporto dell'attività amministrativa e di governo;
- predisposizione di studi e ricerche finalizzate alla conoscenza del territorio, dello stato, delle dinamiche ambientali, demografiche, sociali ed economiche;

e dall'anno 2018 è stato introdotto il **censimento permanente della popolazione** dei Comuni appartenenti all'Unione.

Per tale funzione sono previste certificazioni annuali sulle quali viene calcolato un trasferimento statale in base al numero di enti che ogni anno ne fanno richiesta, nonché alle disponibilità di fondi presso il Ministero dell'Interno.

Gli importi riconosciuti ed assegnati all'Unione fino all'anno 2019 sono i seguenti:

Trasferimenti statali per Servizio Statistico Associato	2015	2016	2017	2018	2019
	€ 49.619,47	€ 59.822,43	€ 58.411,57	€ 59.301,79	€ 60.221,24

Oltre al trasferimento statale per la funzione associata, è previsto anche un contributo da parte dell'ISTAT di € 13.000,00 a copertura delle spese per il censimento permanente;

Contributi e trasferimenti correnti dalla Regione

Dopo anni di erogazioni in aumento, nell'anno 2017 il trasferimento regionale per le funzioni associate ha subito un forte calo a seguito del mancato riconoscimento da parte del Piano di Riordino Territoriale (PRT) anno 2017 del contributo per i servizi non trasferiti da tutti gli Enti appartenenti all'Unione (Gare e Contratti e Ufficio Unico Tributi).

Successivamente – esercizi 2018 e 2019 – i contributi sono aumentati in seguito all'applicazione del nuovo PRT 2018-2020. Di seguito gli importi assegnati finora all'Unione Terre di Pianura:

Trasferimenti	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018 ¹⁷	2019 ¹⁸
regionali per funzioni associate	€ 78.263,00	€ 97.687,13	€ 152.415,26	€ 162.791,36	€ 263.699,02	€ 100.839,58	€ 339.617,19	€ 285.960,64

Per l'esercizio 2020 l'erogazione del contributo regionale relativo al PRT 2018-2020 è subordinata all'attestazione da parte dell'Unione del livello base di effettività per un minimo di 6 funzioni, di cui 2 con carattere di trasversalità e realizzazione di almeno un'azione di consolidamento per 4 o più funzioni, sulla base delle relative schede, così come previsto dall'accordo (repertorio RPI/2018/409 del 25/09/2018) sottoscritto da Regione Emilia-Romagna, Unione Terre di Pianura e Comuni di Baricella, Castenaso, Granarolo dell'Emilia, Malalbergo e Minerbio.

Dal momento che non è ancora stato possibile, alla situazione attuale, prevedere i nuovi servizi sullo schema di bilancio 2020-2022, per coerenza non è stato previsto alcun trasferimento regionale. Il trasferimento verrà inserito con variazione nel corso del prossimo esercizio, in fase di approvazione dei progetti di fattibilità. Anche per il triennio 2021-2023 non sono stati previsti, in via prudenziali, trasferimenti regionali; questi saranno eventualmente inseriti in sede di bilancio di previsione o con successiva variazione di bilancio.

Fra gli altri trasferimenti regionali sono previsti:

- contributi correnti per € 40.000 per l'esercizio 2021 in riferimento all'elaborazione del Piano Urbanistico Generale intercomunale;
- contributi correnti per € 20.000 nel 2021 relativi ai progetti giovani di cui alla L. 14/2008 da riversare ai Comuni appartenenti all'Unione.

Trasferimenti dei Comuni

Il trasferimento per funzionamento da parte dei Comuni aderenti rappresenta circa il 90% del totale dei Trasferimenti correnti, dimostrando il forte impatto contabile rispetto alle entrate dalle Amministrazioni centrali e da altri enti. I trasferimenti dei Comuni sono stati calcolati sulla base dei servizi trasferiti in Unione e sono soggetti a variazione in base a nuove decisioni di composizione dell'Unione stessa, nonché all'eventuale modifica dei servizi conferiti.

Nel bilancio di previsione 2021-2023 i trasferimenti da parte dei Comuni ammontano ad € 2.283.175,00 nell'anno

¹⁷ Il contributo per l'anno 2018 è stato attribuito con determinazione della Regione Emilia-Romagna n. 17947 del 07/11/2018; l'importo riconosciuto all'Unione Terre di Pianura è pari ad € 339.617,19 di cui € 122.090,34 quale contributo regionale, € 30.000 quale contributo per Piano di Sviluppo ed € 187.526,85 quale Contributo statale regionalizzato.

¹⁸ Il contributo per l'anno 2019 è stato inizialmente attribuito con determinazione della Regione Emilia-Romagna n. 11613 del 26/06/2019 per un importo complessivo di € 250.189,61; successivamente la Regione, con determinazione n. 14660 del 08/08/2019, ha riconosciuto un ulteriore contributo di € 35.771,03.

2021, € 2.369.946,00 nel 2022 ed € 2.223.625,00 nel 2023.

Entrate extratributarie

Le principali entrate extratributarie, correlate ad erogazioni di servizi diretti ai cittadini, derivano da:

- diritti di segreteria dello Sportello Unico delle Attività Produttive (SUAP) che sono quantificati nella previsione attuale di € 50.000,00
- proventi per pratiche sismiche inerenti i diritti di deposito e di autorizzazione dell'appena costituito Servizio Sismica Associato per € 43.000,00.
- rimborsi delle spese di pubblicazione da parte delle ditte partecipanti alle gare per € 28.000,00.

Nel corso del 2020 i Comuni di Castenaso e di Granarolo dell'Emilia hanno deliberato la revoca della funzione in Unione del Servizio Associato di Polizia Locale e di conseguenza il relativo scioglimento ¹⁹. Pertanto le previsioni 2021-2023 non contemplano entrate e spese per la funzione di Polizia Locale, se non nel primo esercizio – 2021 – per la gestione amministrativa dei verbali accertati nell'ultimo periodo 2020 e notificati nel corso del 2021.

Di conseguenza, poiché il Fondo Crediti di Dubbia Esigibilità, obbligatorio in caso di entrate di difficile ed incerta esigibilità, era previsto nei bilanci precedenti ed in quello in corso unicamente per le sanzioni al Codice della Strada e ai Regolamenti, per il prossimo triennio è posto pari a zero.

Entrate in c/capitale

Le entrate in conto capitale partecipano al finanziamento delle spese d'investimento e cioè all'acquisizione di quei beni ad utilizzo pluriennale, nei processi produttivi erogati dall'Ente.

Negli anni 2021-2023 sono previste nel bilancio entrate in c/capitale pari a € 25.000. Tali entrate sono rappresentate dai contributi agli investimenti dei Comuni aderenti all'Unione per il finanziamento di :

	2021	2022	2023
Settore Informatico Associato – Acquisto software (tutti gli Enti)	€ 20.000,00	€ 20.000,00	€ 20.000,00
Settore Informatico Associato – Acquisto attrezzature informatiche (tutti gli Enti)	€ 5.000,00	€ 5.000,00	€ 5.000,00
Totale	€ 35.000,00	€ 50.000,00	€ 35.000,00

Entrate da indebitamento

Per l'Unione Terre di Pianura non è previsto il ricorso all'indebitamento, che attualmente pertanto è pari a zero.

L'Unione inoltre non ha un piano di opere pubbliche.

¹⁹ Presa d'atto dell'Unione con deliberazione di Consiglio n. 16 del 27/07/2020

PERSONALE

Il contenimento della spesa

L'attuale quadro normativo in materia di personale continua ad essere caratterizzato da un forte orientamento al massimo contenimento della spesa, in linea con le finalità generali di riequilibrio della finanza pubblica.

Le disposizioni in materia sono state oggetto negli ultimi anni di numerose modifiche a livello legislativo, ma anche di una intensa attività interpretativa da parte della magistratura contabile, che spesso è intervenuta a tracciare orientamenti e prassi applicative non di rado difformi tra loro. Attualmente gli enti locali, su questa materia, sono principalmente soggetti alle seguenti tipologie di vincoli:

- contenimento della spesa di personale;
- limitazioni alle assunzioni di nuovo personale, sia a tempo indeterminato sia con tipologie di lavoro flessibile.

L'art. 1, comma 557, della legge 296/2006, rappresenta attualmente il punto di riferimento normativo che impone l'obbligo, per le Amministrazioni Locali, di assicurare la riduzione delle spese di personale. Oggi sono due le azioni che il legislatore individua allo scopo di garantire il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale:

- razionalizzazione e snellimento delle strutture, anche attraverso l'accorpamento di uffici;
- contenimento delle dinamiche di crescita della contrattazione integrativa.

Queste azioni possono essere modulate dagli enti territoriali "nell'ambito della propria autonomia", dunque con margini di applicazione modulabili in base alla propria specificità, fermo restando l'obiettivo generale.

Nel corso degli anni si sono succeduti numerosi interventi interpretativi rispetto alle modalità di riduzione dei costi di personale.

Oggi è stato superato il concetto di tetto di spesa "dinamico" per stabilire un limite univoco e non mutevole, cioè la spesa media di personale sul triennio 2011-2013. Una modifica sicuramente opportuna che consente alle amministrazioni di programmare i fabbisogni di personale anche sul medio periodo con margini finanziari certi, pur nei limiti consentiti dalle norme sul reclutamento.

Restano comunque sul campo altri limiti e tagli di spesa che si configurano come "concorrenti" rispetto all'obbligo di riduzione dei costi di personale nel loro complesso:

- mantenimento della spesa per lavoro flessibile (tempo determinato, convenzioni, contratti di collaborazione coordinata e continuativa, contratti di formazione-lavoro, rapporti formativi, somministrazione di lavoro, lavoro accessorio) entro la spesa sostenuta nel 2009;
- riduzione del 50% della spesa per formazione e missioni rispetto a quanto speso nel 2009. E' da segnalare però che dopo la conversione del decreto Enti locali (legge 96/2017), i limiti alle spese di formazione sono rimossi qualora il rendiconto sia stato approvato entro il 30 aprile e il bilancio di

previsione entro il 31 dicembre;

- in attesa del complessivo riordino della materia inerente il salario accessorio, il Fondo di produttività viene bloccato al valore del 2016, senza più operare decurtazioni in proporzione alla diminuzione del personale, fermo restando il consolidamento delle riduzioni già effettuate nel periodo 2011-2014.

Le assunzioni di personale e la programmazione

Al termine di una lunga fase di blocco delle assunzioni legata al processo di ricollocazione del personale provinciale, le possibilità assunzionali a tempo indeterminato degli Enti locali hanno visto negli ultimi tempi un maggiore spazio di apertura.

A decorrere dall'anno 2014 è consentito il cumulo delle risorse destinate alle assunzioni per un arco temporale non superiore a tre anni nel rispetto della programmazione del fabbisogno e di quella finanziaria e contabile; è altresì consentito l'utilizzo dei residui ancora disponibili delle quote percentuali delle facoltà assunzionali riferite al triennio precedente.

In presenza di parametri di virtuosità sull'indicatore "dipendenti su popolazione", in base all'art. 3, comma 5, del D.L. n. 90/2014, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 114/2014, e s.m.i., a partire dall'anno 2019 è possibile procedere ad assunzioni a tempo indeterminato in misura corrispondente ad una spesa pari al 100% per cento di quella relativa al personale di ruolo cessato nell'anno precedente, essendo venuto meno il regime limitativo previsto sulle cessazioni degli anni 2016 e 2017, che prevede quanto segue:

- cessazioni intervenute nel 2016 e 2017: 25% della spesa per la generalità degli enti, 75% per gli enti superiori a 1.000 abitanti con un rapporto dipendenti/popolazione inferiore a quelli previsti per gli enti in dissesto (cfr. Decreto Ministero dell'Interno del 24 luglio 2014);
- cessazioni intervenute dal 2018: 100% della spesa del personale cessato

Si è quindi creato lo spazio per potere, almeno in buona parte, sostituire il personale cessato dal servizio, valorizzando a ritroso tutte le cessazioni intervenute nel triennio precedente, termine elevato al quinquennio precedente ai sensi dell'art. 14-bis del D.L. n. 4/2019 convertito con modificazioni dalla L. n. 26/2019.

Ulteriori agevolazioni sono previsti per le assunzioni da parte delle Unioni di Comuni (turnover al 100%), oltre che per l'inserimento di nuovi addetti di Polizia Locale.

Questi limiti, in ogni caso, sono riferiti esclusivamente all'assunzione di nuovi pubblici dipendenti, quindi mediante concorso o utilizzo di graduatorie concorsuali esistenti relative a concorsi banditi entro il 31/12/2018, ai sensi dell'art 1, comma 361, della legge 30 dicembre 2018, n. 145.

Il citato D.L. 28 gennaio 2019, n. 4 convertito con modificazioni dalla L. 28 marzo 2019, n. 26, all'art. 14-bis ha

introdotto alcune importanti novità relative all'assunzione di nuovi pubblici dipendenti, in particolare:

- il comma 1 lettera a) stabilisce che i resti di capacità assunzionale utilizzabili nella programmazione sono quelli relativi al quinquennio precedente;
- il comma 1 lettera b) stabilisce che per il triennio 2019-2021, nel rispetto della programmazione del fabbisogno e di quella finanziaria e contabile, le regioni e gli enti locali possono computare, ai fini della determinazione delle capacità assunzionali per ciascuna annualità, sia le cessazioni dal servizio del personale di ruolo verificatesi nell'anno precedente, sia quelle programmate nella medesima annualità, fermo restando che le assunzioni possono essere effettuate soltanto a seguito delle cessazioni che producono il relativo turn-over
- sempre il comma 1 lettera b) stabilisce altresì che i vincitori dei concorsi banditi dalle regioni e dagli enti locali, anche se sprovvisti di articolazione territoriale, sono tenuti a permanere nella sede di prima destinazione per un periodo non inferiore a cinque anni.

Introducendo un'ulteriore novità in merito alla programmazione delle modalità assunzionali, l'art. 3 ("Misure per accelerare le assunzioni e il ricambio generazionale nella pubblica amministrazione"), comma 8 della Legge 56/2019 (G.U. del 22 Giugno 2019), cdt. "Legge concretezza", rende facoltativo,

nel triennio 2019-2021, il previo esperimento di mobilità volontaria tra Enti della Pubblica Amministrazione.

Recita infatti il testo normativo: "Fatto salvo quanto stabilito dall'articolo 1, comma 399, della legge 30 dicembre 2018, n. 145, al fine di ridurre i tempi di accesso al pubblico impiego, nel triennio 2019-2021, le procedure concorsuali bandite dalle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e le conseguenti assunzioni possono essere effettuate senza il previo svolgimento delle procedure previste dall'articolo 30 del medesimo decreto legislativo n. 165 del 2001".

La mobilità di personale tra Enti dello stesso o di diverso comparto contrattuale resta in ogni caso finanziariamente "neutra" sul complesso della spesa pubblica a livello nazionale e, per questo motivo, il reclutamento per mobilità è stato negli ultimi anni e resta tutt'ora lo strumento maggiormente utilizzato dalle amministrazioni locali per fare fronte ai propri fabbisogni stabili di personale.

Da giugno 2017 con l'entrata in vigore dei decreti attuativi della riforma "Madia" del pubblico impiego, viene valorizzata in modo significativo la programmazione delle politiche del personale, attraverso il progressivo superamento della dotazione organica quale elemento "statico" di quantificazione delle risorse umane disponibili e la centralità del nuovo "Piano dei fabbisogni di personale", introdotto dal D.Lgs 75/2017.

Con Decreto 8 maggio 2018 del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, pubblicato in G.U. Serie Generale n. 173 del 27/07/2018, sono state successivamente pubblicate le "Linee di indirizzo per la predisposizione dei piani di fabbisogno di personale da parte delle amministrazioni pubbliche" che, pur non risultando direttamente vincolanti per le amministrazioni locali, costituiscono utili punti di riferimento e di orientamento nella predisposizione dei propri piani triennali, con le seguenti indicazioni di carattere generale che

prevedono che il piano debba essere definito prioritariamente:

in coerenza con l'attività di programmazione e in correlazione con i risultati da raggiungere, realizzando il superamento del concetto di dotazione organica che nella previgente disciplina individuava il contenitore da cui partire per la definizione del PTFP ;

nel rispetto dei vincoli di spesa di personale, nei limiti della capacità assunzionale, garanzia degli equilibri di finanza pubblica.

La pianificazione delle risorse umane, da adottare annualmente con valenza triennale, rappresenta oggi lo strumento principale per coordinare le politiche di bilancio, la pianificazione strategica e le scelte programmatiche in materia di personale. Resta comunque la difficoltà di operare scelte di ampio respiro in un quadro normativo estremamente limitativo in termini finanziari e, comunque, in continuo mutamento.

Verifica dei requisiti assunzionali

L'Unione dei Comuni applica un turn-over pari al 100% del costo dei cessati nell'anno precedente, come previsto dall'attuale normativa in materia di facoltà di assunzione del personale nelle Unioni di Comuni, ai sensi dell'art. 1 comma 229 della L. 208/2015 (legge di stabilità 2016), che prevede: *" A decorrere dall'anno 2016, fermi restando i vincoli generali sulla spesa di personale, i comuni istituiti a decorrere dall'anno 2011 a seguito di fusione nonché le unioni di comuni possono procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite del 100 per cento della spesa relativa al personale di ruolo cessato dal servizio nell'anno precedente"*.

Si dà atto inoltre del rispetto dei seguenti requisiti quali condizioni necessarie alla programmazione di nuove assunzioni:

- è stata effettuata la ricognizione annuale di eccedenze di personale per il 2019 a valere sulla programmazione 2019-2021 ai sensi dell'art. 16 della L.183/2011 e l'art. 33 del D.Lgs 165/2001, attraverso le certificazioni prodotte dai singoli responsabili apicali dell'Ente, conservate in atti, e tale ricognizione ha dato esito negativo;
- è stata attivata la piattaforma di certificazione dei crediti (art. 27 comma 9 del DL 66/2017);
- è stato adottato il piano triennale delle azioni positive nell'ambito dell'Unione Terre di Pianura, con la Deliberazione n. 29 del 11/06/2018, a valere per tutti i Comuni aderenti l'Unione;
- la dotazione di personale in essere nell'Ente rispetta le norme sul collocamento obbligatorio dei disabili e delle categorie protette di cui alla L. 12/03/1999, n. 68.

Ai sensi dell'art. 1 comma 557-quater legge 27 dicembre 2006, n. 296 gli enti sono tenuti a rispettare, nell'ambito della programmazione triennale dei fabbisogni di personale, il contenimento delle spese di personale con riferimento al valore medio del triennio 2011-2013.

Inoltre, ai sensi dell'art. 32 comma 5 del Decreto Legislativo 267/2000 *“la spesa sostenuta per il personale dell'Unione non può comportare, in sede di prima applicazione, il superamento della somma delle spese di personale sostenute precedentemente dai singoli comuni partecipanti. A regime, attraverso specifiche misure di razionalizzazione organizzativa e una rigorosa programmazione dei fabbisogni, devono essere assicurati progressivi risparmi di spesa in materia di personale”*;

A tal fine, si rileva che il valore medio della spesa di personale del 2011-2013 dei Comuni facenti parte dell'Unione calcolata con i criteri di cui al c.557 – art. 1 – L.296/2006, comprensiva della quota parte relativa alla spesa dell'Unione, era pari a € 15.288.817,71 mentre per l'anno 2018 (ultimo bilancio consuntivo approvato) è stata pari a € 13.801.654,39, e in sede previsionale la spesa di personale per gli anni 2019-2021 tale dato si mantiene in diminuzione rispetto al 2011-2013

Individuazione del fabbisogno di personale 2021-2023 Individuazione della dotazione organica espressa in termini finanziari

Il Personale dell'Unione Terre di Pianura

Il fabbisogno del personale dell'Unione Terre di Pianura è stato definito con delibera di Giunta n. 24/2020 avente ad oggetto *“Approvazione Piano Triennale Fabbisogni di Personale (PTFP) 2020-2022”* e, compatibilmente con le risorse finanziarie, è riportato in sintesi come segue:

Riepilogo Piano Occupazionale 2019-2021

Rif. PTFP	PROFILO	CAT.	SETTORE	MODALITÀ'	NOTE
2019-2021	ISTRUTTORE DIRETTIVO INFORMATICO	D	SETTORE INFORMATICO ASSOCIATO	DA GRADUATORIA CONCORSUALE	Posizione vacante
2019 – 2021	ISTRUTTORE DIRETTIVO AMMINISTRATIVO CONTABILE	D	SERVIZIO SEGRETERIA	MOBILITÀ' VOLONTARIA se mobilità con esito negativo: DA GRADUATORIA CONCORSUALE	Nuova assunzione per potenziamento della dotazione di personale del servizio
2019 - 2021	ISTRUTTORE INFORMATICO	C	SETTORE INFORMATICO ASSOCIATO	Assunzione con contratto di Formazione Lavoro e Concorso Pubblico	Posizione vacante

Fabbisogno 2020-2022

Rif. PTFP	PROFILO	CAT.	SETTORE	MODALITÀ'	NOTE
2019-2021	ISTRUTTORE DIRETTIVO	D	UFFICIO UNICO DEL PERSONALE E COORDINATORE AREE E SERVIZI UNIONE	SELEZIONE TEMPO DETERMINATO EX ART. 110 TUEL 267/2000	Posizione vacante – non viene utilizzata capacità assunzionale

La programmazione triennale dovrà in ogni caso essere rivista in relazione a nuove e diverse esigenze e, in particolare, con riferimento al trasferimento di personale dall'Unione Terre di Pianura ai Comuni di Budrio, Castenaso e Granarolo dell'Emilia per il rientro del servizio di Polizia Locale (Castenaso e Granarolo dell'Emilia) e Ufficio Unico del Personale (Comune di Budrio) a decorrere dal 01/01/2021²⁰.

Le previsioni dell'Ufficio Unico Personale inerenti il macroaggregato "Redditi da lavoro dipendente" sono così aggiornate:

Spese Anno 2021 € 1.472.884,00

Spese Anno 2022 € 1.472.884,00

Spese Anno 2023 € 1.472.884,00

Applicazione del nuovo CCNL

Lo scorso 21 maggio 2018 Aran e Organizzazioni sindacali hanno firmato la versione definitiva del nuovo contratto collettivo nazionale di lavoro 2016-2018 per i circa 467.000 pubblici dipendenti appartenenti al comparto Funzioni locali, che comprende Regioni, Enti Locali, Camere di Commercio e altri enti territoriali. Ci sono importanti novità che vengono sintetizzate dal riassunto fatto dall'Associazione Nazionale Comuni d'Italia. L'ANCI ha pubblicato un riepilogo delle principali novità del CCNL 2016-18 comparto Funzioni Locali. Nel testo definitivo del CCNL 2016-2018 del comparto delle funzioni locali, sono contenute novità rilevanti in tutti gli ambiti di competenza della contrattazione collettiva nazionale. L'Anci ha riepilogato così le principali novità principali:

a) Sistema delle relazioni sindacali

Si archivia definitivamente la concertazione, il sistema delle relazioni sindacali viene articolato nei due modelli relazionali della partecipazione e della contrattazione integrativa: a sua volta la partecipazione è articolata in informazione, confronto e organismi paritetici di partecipazione, negli enti con più di 300 dipendenti. La disciplina della contrattazione integrativa viene semplificata e aggiornata rispetto alle problematiche emerse

20 Il Comune di Budrio ha deliberato la revoca della funzione conferita all'Unione relativa al Servizio Personale con decorrenza 01/01/2021 (presa d'atto dell'Unione con deliberazione di Consiglio n. 15 del 27/07/2020), inoltre, nel corso del 2020, è stato deliberato lo scioglimento della convenzione tra i Comuni di Castenaso e Granarolo dell'Emilia con decorrenza 01/01/2021 (presa d'atto dell'Unione con deliberazione di Consiglio n. 16 del 27/07/2020).

nel corso degli anni in sede applicativa.

b) Sistema di classificazione

Viene eliminato l'ingresso giuridico nella categoria intermedia D3, favorendo la mobilità del personale (art. 12, c. 4-5-6-9-10-11).

A livello transitorio:

- mantenimento di profilo e posizione economica per il personale già in servizio;
- salvaguardia procedure concorsuali già in corso;
- previsto un nuovo livello economico in ciascuna categoria, a carico delle risorse stabili del fondo; (art. 64, c.2);
- istituiti nuovi profili per le attività di comunicazione e informazione, in attuazione della legge n. 150/2000 in tema di comunicazione pubblica (art. 18-bis).

c) Progressioni economiche orizzontali (PEO - art. 16)

Queste in sintesi le caratteristiche:

- è stato potenziato il criterio di selettività: le PEO sono destinate ad una "quota limitata di dipendenti";
- saranno ancorate alle risultanze della valutazione della performance individuale del triennio precedente: non più due distinti sistemi di valutazione;
- esperienza maturata e competenze acquisite a seguito di processi formativi: depotenziamento e riduzione degli automatismi di carriera a fronte di una prevalenza dei criteri meritocratici;
- semplificata la disciplina procedurale: la PEO non può avere decorrenza anteriore al 1° gennaio dell'anno nel quale viene sottoscritto il contratto integrativo che prevede l'attivazione dell'istituto, e l'esito della procedura selettiva ha vigenza per il solo anno per il quale è prevista l'attribuzione della progressione economica;
- permanenza minima di 24 mesi nella posizione economica in godimento; è prevista la salvaguardia per le procedure già avviate.

d) Le nuove posizioni organizzative (PO) :

Viene previsto quanto segue:

- si riduce la tipologia di PO, eliminando quelle connesse ad attività di staff/studio/ricerca/ispettive/di vigilanza/controllo e quelle di alta professionalità introdotte dal CCNL 22/1/2004 (art. 13);
- negli enti con dirigenza si introduce la possibilità di delegare il potere di firma agli incaricati di posizione organizzativa (art. 15, c. 2);
- riduzione da 5 a 3 anni della durata massima dell'incarico di PO;
- sottrazione delle risorse che remunerano le PO, anche negli enti provvisti di dirigenza, dal fondo e quindi dalla contrattazione decentrata (art. 15,c.5): già a partire dal 2018, gli enti costituiscono il fondo delle risorse decentrate con le modalità semplificate previste dall'art. 67, al netto delle risorse destinate nel 2017 alla retribuzione di posizione e risultato delle posizioni organizzative istituite;
- risoluzione delle problematiche specifiche che hanno riguardato i piccoli comuni e le unioni di comuni, prevedendo per questi enti regole più flessibili per il conferimento degli incarichi di responsabilità degli

uffici (art. 17).

e) Rapporto di lavoro

Sono previsti:

- manutenzione e aggiornamento della disciplina dell'orario di lavoro, assenze per malattia, aspettative e permessi;
- introduzione di nuovi istituti, come le tutele per donne vittime di violenza, le ferie solidali, assenze per visite, terapie ed esami, riconoscimento delle unioni civili.

f) Flessibilità nel rapporto di lavoro

In sintesi:

- rafforzamento del principio di non discriminazione, estendendo ai lavoratori a tempo determinato alcuni istituti del tempo indeterminato;
- disciplina precisa del ricorso alla somministrazione a tempo determinato.

g) Unioni di Comuni

- semplificazione dell'individuare ed incentivazione del responsabile di uffici comuni tra più enti, incrementando fino al 30% la relativa indennità;
- semplificazione della disciplina relativa ai fondi per la contrattazione decentrata dei comuni associati in Unione, in coerenza con il comma 114 della legge n. 56/2014;
- possibilità di assumere l'iniziativa per la contrattazione integrativa di livello territoriale.

h) Sezione speciale per la Polizia locale

- introduzione di una specifica indennità di funzione legata anche al grado ricoperto;
- introduzione di una specifica indennità di servizio esterno, per remunerare il personale impiegato nei servizi operativi;
- disciplina dei compensi per le attività di sicurezza e polizia stradale necessarie per lo svolgimento di iniziative di carattere privato: le ore di lavoro aggiuntivo sono compensate al pari dello straordinario, non concorrono al rispetto del limite individuale di 180 ore di straordinario annue, possono dar luogo a riposo compensativo, il tutto con risorse a carico dei privati.

i) Il trattamento economico fondamentale e accessorio

- risoluzione dell'annosa questione del corretto finanziamento delle risorse da destinare alla contrattazione di secondo livello;
- previsto il consolidamento in unico importo delle risorse cosiddette stabili riferite all'anno 2017;
- individuazione in modo dettagliato delle risorse che alimentano ulteriormente la parte stabile del fondo;
- individuazione delle risorse che anno per anno le amministrazioni possono decidere di aggiungere al fondo (parte variabile), con un'importante semplificazione degli istituti che nel corso degli anni hanno determinato problematiche applicative e verifiche ispettive negli enti;
- rivisitazione del sistema della premialità, aggiornando le previsioni contrattuali alla disciplina introdotta dal D.Lgs. n. 75/2017, con previsione che ai dipendenti che conseguono le valutazioni più elevate deve

essere riconosciuta una maggiorazione del premio individuale, che si somma allo stesso, maggiorazione non inferiore al 30% del valore medio pro-capite dei premi attribuiti al personale valutato positivamente.

Da tutto quanto riportato sopra, emergono non poche problematiche da gestire e da implementare in maniera positiva al fine di sviluppare e valorizzare le risorse umane degli Enti, sia dell'Unione che dei Comuni aderenti, che risentono sempre di più di organici ridotti.

Il programma triennale delle opere pubbliche

L'Unione di Terre di Pianura non procede all'approvazione del programma delle opere pubbliche per il triennio 2020-2022 ai sensi dell'art. 21 del D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50 "*Programma delle acquisizioni delle stazioni appaltanti*" in quanto non sono previsti lavori pubblici.

Il programma biennale degli acquisti di beni e servizi

L'art. 21 del D. Lgs. n. 50/2016 dispone che le amministrazioni aggiudicatrici adottino il programma biennale degli acquisti di beni e servizi di importo unitario stimato pari o superiore a 40.000 euro, nonché i relativi aggiornamenti annuali, nel rispetto dei documenti programmatori e in coerenza con il bilancio, entro il mese di ottobre di ogni anno. Verrà pertanto posta in essere un'analisi conoscitiva diretta ad individuare le esigenze ed i bisogni dell'Amministrazione, definendo così le acquisizioni di beni e servizi di importo unitario stimato pari o superiore a 40.000 euro necessarie al loro soddisfacimento, redatto ai sensi del decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti n. 14 del 16/01/2018. Il programma biennale degli acquisti di beni e servizi verrà approvato con la Nota di Aggiornamento del DUP 2021-2023.

Il programma incarichi di studio, ricerca, consulenza e collaborazioni

Ai sensi dell'art. 3, comma 55, della Legge 24 dicembre 2007, n. 244 così sostituito dall'art. 46 comma 2 D.L. n. 112/08 convertito in Legge n. 133/08, l'affidamento da parte degli enti locali di incarichi di studio o di ricerca, ovvero di consulenze, a soggetti estranei all'amministrazione può avvenire solo nell'ambito di un programma approvato dal Consiglio ai sensi dell'articolo 42, comma 2, lettera b), del Testo Unico di cui al D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267. Il programma incarichi di studio, ricerca, consulenza e collaborazioni verrà approvato nella Nota di Aggiornamento del DUP 2021-2023.

SPESE E SVILUPPO DEGLI INDIRIZZI STRATEGICI

Le spese dell'Unione che si concretizzano nello sviluppo degli indirizzi strategici in precedenza individuati determinati dalle funzioni conferite dai Comuni e che di base hanno come obiettivo la razionalizzazione, la riorganizzazione e la specializzazione delle stesse funzioni trasferite.

L'obiettivo è di assicurare i servizi stessi con una qualità sempre più adeguata alle nuove esigenze della comunità nell'ambito dei tanti limiti previsti per legge, tra i quali assumono particolare importanza quelli del personale.

Indirizzo Strategico: Affari Istituzionali e Generali, Ufficio Unico del Personale e Trasporto Pubblico Locale

Missione 01 Servizi istituzionali e generali e di gestione

Programma 01 – Organi Istituzionali

Programma 02 – Segreteria Generale

Programma 10 – Risorse Umane

Programmi 11 – Altri Servizi Generali

Missione 10 – Trasporti e diritto alla mobilità

Programma 02 – Trasporto pubblico locale

Responsabile

Obiettivo Strategico

La decisione di alcuni Comuni di rivedere l'assetto dell'Unione – o quantomeno di alcune convenzioni per il conferimento di servizi e funzioni – è elemento stringente che impone un ripensamento organizzativo che investe in modo diretto la dimensione, la qualità e gli obiettivi strategici dell'Unione stessa.

Il rilancio dell'Unione intercetta una precondizione, due necessità decisionali/operative e un impegno.

La precondizione è la ricerca di una maggiore coesione degli attori che costituiscono l'Unione sia nella *vision* che nella *mission*.

Le necessità sono quelle che, nella semplificazione discorsiva, possiamo chiamare di revisione del macroassetto organizzativo e quella del conferimento all'Unione di altri servizi e funzioni al fine di dare corpo a tale livello istituzionale. Due passaggi importanti e sincroni al fine di progettare sistemi e modelli organizzativi adeguati ai bisogni complessivamente espressi dagli organi di governo.

L'impegno è quello di trovare gli strumenti per far vivere l'identità dell'Unione tra i suoi cittadini senza che sia frustrata o annichilita l'identità comunale. In tale obiettivo/impegno si ritiene necessario un investimento nella comunicazione istituzionale. Si immagina un articolato e di medio termine intervento comunicativo capace di arricchire la consapevolezza dei cittadini rispetto agli obiettivi di governo di un territorio più ampio del confine amministrativo di ciascun Comune, attraverso l'Unione di Comuni.

Il 2020 ha segnato le sorti di larga parte del mondo sotto notevoli e significativi profili. La presenza e diffusione

del Covid-19 ha costretto ad interrogarsi, in occidente e in Italia, rispetto ai diritti fondamentali quali la salute, l'istruzione, il lavoro e, in generale, l'esigibilità dei servizi pubblici. Anche la Pubblica Amministrazione e di questa, ai fini dell'economia espositiva, gli Enti locali, sono stati chiaramente chiamati a reagire all'emergenza con l'introduzione di diversi strumenti di cui il più importante, per l'impatto sulla gestione del lavoro, è senza dubbio il ricorso al lavoro agile (in seguito anche *Smart Working*) - seppur semplificato rispetto a quanto previsto dall'art. 18 e seguenti della l. 81/2017 - quale strumento ordinario di prestazione lavorativa. L'innovazione introdotta dalla necessità di contrasto alla diffusione del COVID-19 trova oggi le ragioni di un'autonoma applicazione nel solco della necessità di ammodernamento, adeguatezza, tempestività e flessibilità della P.A. Appare, tuttavia, evidente che l'introduzione di tale modalità di resa della prestazione lavorativa imponga una reingegnerizzazione dei processi produttivi al fine di valorizzare sia la performance del servizio che del lavoratore.

Elementi necessari e addirittura prodromici all'introduzione di un'organizzazione improntata alla flessibilità il cui cardine sia il lavoro agile sono: la formazione e la digitalizzazione.

Nel quadro delineato la formazione assume un ruolo strategico non solo per gli effetti pratici di acquisizione di nuove conoscenze e competenze ma soprattutto per il cambiamento di paradigma mentale prima che organizzativo, e di approccio al lavoro, di cui la modalità lavorativa in trattazione ne ha assoluto bisogno. Formazione orizzontale e a tutti i livelli e seppur con livelli di profondità diversificata investa tutti i profili e categorie professionali. Il cambiamento agito diventa così obiettivo collettivo sul quale ciascuno interviene con il proprio contributo lavorativo individuale, in una prospettiva nuova di informazione e comunicazione continua e circolare.

Gli EE.LL. non possono più trascurare l'impatto dell'innovazione tecnologica sui processi produttivi e decisionali, anzi siamo di fronte ad un prerequisito rispetto al modello organizzativo che qui brevemente si sta cercando di definire nel profilo.

Il contesto in cui ci si trova ad operare include:

- il Piano Triennale per l'informatica nella Pubblica Amministrazione, che prevede l'attivazione di infrastrutture abilitanti e piattaforme in larga parte centralizzate e interoperanti con i sistemi degli Enti locali;
- il Regolamento Europeo 2016/679/UE, noto con l'acronimo GDPR (*General Data Protection Regulation*), che ha un impatto molto elevato sul tema della sicurezza informatica, e che va a coinvolgere aspetti non solo tecnici, ma anche organizzativi, per tutti gli Enti;

da questo consegue che si stia puntando, in collaborazione con il SIA, ad incrementare il più possibile la digitalizzazione dei processi interni, aprendo altresì l'ottica verso l'esterno, con l'intento di garantire l'erogazione dei servizi on-line come richiesto dal Piano Triennale di AGID, nel rispetto delle regole di sicurezza imposte dal GDPR.

L'Unione Terre di Pianura ha aderito al Progetto Vela per lo *Smart Working* promosso dalla Città Metropolitana di Bologna e attivato uno specifico progetto per consentire la transizione dal lavoro agile di emergenza al lavoro agile ordinario. Tale progetto è stato riconosciuto meritevole di un contributo economico da parte della

Regione Emilia Romagna per € 105.000.

Risultati attesi

Approvazione di un nuovo assetto organizzativo dell'Ente.

Adozione di un piano di comunicazione di medio termine.

L'obiettivo prevede un costante adeguamento alle attività previste dal Regolamento Europeo sulla privacy (GDPR), non solo in termini di infrastrutture informatiche, ma anche di processi organizzativi da mettere in atto all'interno della struttura in coordinamento al SIA dell'Unione che tiene le fila del percorso insieme ad un gruppo di referenti specialisti, cui partecipa anche la mia figura professionale.

Progressivo adeguamento dei servizi on-line alle piattaforme previste dal Piano Triennale di AGID in coordinamento al SIA dell'Unione.

Costituzione di un gruppo tecnico di lavoro che svolga le funzioni di cabina di regia per lo *Smart Working* e di raccordo omogeneo su tutti gli enti.

Approvazione di uno specifico piano formativo generalizzato su tutte le figure professionali di tutti gli Enti che compongono l'Unione.

Il potenziamento del supporto tecnico, operativo e gestionale alle attività deliberative degli organi istituzionali e il coordinamento generale amministrativo, anche in un'ottica di innovazione digitale, era ed è un obiettivo strategico sempre attuale.

Indirizzo strategico: Programmazione, monitoraggio e rendicontazione

Missione 01 Servizi istituzionali e generali e di gestione

Programma 01 – Organi Istituzionali

Programma 03 – Mantenimento e miglioramento dei Servizi di Gestione Economica Programmazione e Finanziaria

Programma 11 – Altri servizi generali

Missione 03 – Ordine pubblico e sicurezza

Programma 01 – Polizia locale e sicurezza

Missione 20 – Fondo Accantonamenti

Programma 01 – Fondo di riserva

Missione 99 – Servizi per Conto Terzi

Programma 01 – Servizi per Conto terzi – partite di giro

Responsabile – Cavicchi Cinzia

Obiettivo Strategico

A partire dal primo luglio 2017, l'Unione Terre di Pianura si è dotata di un autonomo Settore Finanziario al fine di meglio coordinare le attività di supporto alla realtà sempre più complessa dell'Unione.

Il Settore, in quanto tale, presenta la natura di "ufficio di staff". Riveste infatti un ruolo di primaria importanza sia per i compiti di verifica della veridicità delle previsioni ai fini dell'impostazione della programmazione finanziaria, che per le funzioni di vigilanza sulla corretta osservanza delle disposizioni che presidiano la legittimità degli atti di gestione. Tale vigilanza viene svolta riguardo non solo ai profili finanziari della specifica determinazione gestionale, ma anche per quanto concerne la complessiva tenuta della gestione del bilancio e della sua sostenibilità (visti contabili, valutazioni ai fini delle coperture contabili delle proposte di delibere sia della Giunta che del Consiglio, attività di monitoraggio del fondo di riserva, del fondo di crediti di dubbia esigibilità, della normativa in materia di partecipazioni societarie, dei limiti di indebitamento).

L'obiettivo principale è naturalmente il buon andamento dell'amministrazione, che così si può riassumere:

- mantenere il risultato positivo di amministrazione, che costituisce il coefficiente necessario della qualificazione del concetto di equilibrio di bilancio (Sentenza Corte Costituzionale n. 247/2017);
- rispettare la regola fondamentale per la quale *"copertura economica delle spese ed equilibri di bilancio sono due facce della stessa medaglia, dal momento che l'equilibrio presuppone che ogni intervento programmato sia sorretto dalla previa individuazione delle pertinenti risorse"* (Sentenza Corte Costituzionale n. 184/2016);
- assicurare un continuo confronto e raccordo tra i Comuni e l'Unione, con il consueto coordinamento del Coordinatore in relazione ad ogni implicazione di carattere economico e finanziario che interesserà gli Enti.

La programmazione riveste un ruolo fondamentale in quanto una buona pianificazione aiuta nella complessa attività amministrativa e il miglioramento e mantenimento di tali risultati diffonde ovviamente i benefici anche ai Comuni aderenti all'Unione.

Il Settore Finanziario continua ad operare in un'ottica di dematerializzazione completa delle procedure; questo è possibile grazie all'utilizzo del sistema di "fascicolazione", del "servizio economato dematerializzato" e della "liquidazione tecnica firmata digitalmente". Tali strumenti consentono un ulteriore risparmio di tempo lavorativo degli uffici (velocizzazione dell'intero procedimento della spesa) e l'archiviazione, nel sistema documentale dell'ente, di tutti i documenti e gli atti che compongono il processo. L'eliminazione del supporto cartaceo – e delle problematiche ad esso associate, come perdita e deterioramento degli atti – è un obiettivo fondamentale che si intende perseguire costantemente. Sarà infatti cura dell'ufficio monitorare l'andamento dei processi ed apportare eventuali migliorie.

L'adesione al sistema di contabilità armonizzata ha migliorato e migliorerà la qualità e la trasparenza nella produzione dei dati di Bilancio sia di previsione che a consuntivo. L'obiettivo è quello del perseguimento di una maggiore omogeneità nella presentazione e rilevazione dei fatti gestionali e di rappresentare la situazione economico-finanziaria dell'Ente con un sistema più rispondente alle esigenze dei cittadini e di chi deve operare le scelte politiche. Ciò richiederà sempre di più analisi di bilancio sia complessive che relative a singole parti o addirittura a singoli macroaggregati, per una conoscenza diretta più semplice per tutti i soggetti portatori di interessi. A tale proposito il Settore Finanziario si pone l'obiettivo, in collaborazione con Settore Informatico Associato, di aggiornare, divulgare e valorizzare i dati pubblici relativi al bilancio– *open data*²¹ – secondo i principi di *open government*, così come previsto dalla normativa vigente e, in particolare, con l'art. 9 comma 1 lett. a) del DL 179/2012, che ha modificato l'art. 52 del CAD.

Dall'esercizio 2019, inoltre, il Settore Finanziario si occupa dell'organizzazione della Formazione Trasversale, precedentemente gestita dall'Ufficio Unico del Personale. La Formazione risulta uno strumento strategico per lo sviluppo e la qualificazione delle professionalità delle risorse umane, oltre a determinare il miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dell'intera azione amministrativa, in linea con la Direttiva n. 10/2010 della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Il Settore Finanziario è inoltre coinvolto nell'elaborazione ed analisi di eventuali studi di fattibilità volti al conferimento da parte dei Comuni aderenti di ulteriori servizi all'Unione, nonché del progetto di Smart Working, finanziato dalla Regione Emilia-Romagna.

Risultati attesi

Il Settore Finanziario sarà impegnato in una continua attività di supporto e coordinamento nella predisposizione degli atti di programmazione, di gestione e di rendicontazione e rispetto delle scadenze, cercando di sviluppare sempre di più un "filo diretto" tra Comuni e Unione, in un'ottica di semplificazione e trasparenza.

Inoltre, salvo diverse situazioni di carattere finanziario, si rappresenta l'impegno ad approvare il Bilancio di Previsione entro il 31/12 dell'anno antecedente a quello di riferimento.

Pubblicazione dei primi *open data* sui bilanci dell'Unione con realizzazione di una apposita sezione sul sito istituzionale dell'Unione Terre di Pianura.

Indirizzo Strategico: Un fisco giusto

Missione 01 Servizi istituzionali e generali e di gestione

Programma 04 – Gestione delle entrate tributarie e servizi fiscali

Responsabile Sgargi Gherardi Laura

21 Gli "open data" sono dati che possono essere liberamente utilizzati, riutilizzati e ridistribuiti da chiunque e le normative vigenti prevedono la diffusione di queste categorie di dati, in possesso del settore pubblico, come uno strumento per ampliare il diritto alla conoscenza e favorire lo sviluppo dei servizi con contenuti digitali.

Nel C.A.D., Codice dell'Amministrazione Digitale (Decreto Legislativo 7 marzo 2005, n. 82) - nel Capo V - "Dati delle pubbliche amministrazioni e servizi in rete" – viene sancito infatti che le Pubbliche Amministrazioni aggiornano, divulgano e permettono la valorizzazione dei dati pubblici secondo principi di *open government*. I dati pubblici devono essere fruibili in formato aperto e possono essere riutilizzabili per la promozione di progetti di elaborazione e diffusione dei dati.

Obiettivo Strategico

Nel triennio 2020-2022 l'Ufficio Unico dei Tributi dovrà ulteriormente consolidare e sviluppare la qualità della propria azione sui seguenti ambiti:

- supporto ai contribuenti al fine di favorire l'assolvimento spontaneo degli adempimenti tributari ed il corretto versamento delle imposte dovute;
- contrasto all'evasione e all'elusione al fine di garantire l'equità nell'esercizio della funzione impositiva e contribuire alla virtuosità dei bilanci degli enti;
- supporto ai comuni nella definizione delle politiche fiscali al fine di mettere a disposizione le competenze tecniche utili alla migliore delineazione dell'indirizzo politico ed omogeneizzare per quanto possibile la disciplina dei tributi;
- ricognizione e controllo dei fabbricati in leasing finanziario con monitoraggio dei flussi di incasso;
- analisi delle attività di riscossione coattiva.

Per un fisco giusto i progetti avviati di recupero dell'evasione e dell'elusione fiscale saranno ulteriormente potenziati.

Risultati attesi

1. Gestire le funzioni facilitando l'accesso da parte dei cittadini, con attenzione alla qualificazione delle relazioni con i contribuenti, attraverso lo sviluppo di azioni di semplificazione delle procedure e di supporto e consulenza ai contribuenti per gli adempimenti, con l'erogazione di servizi di front office ai cittadini/contribuenti e specializzazione degli operatori;
2. Perseguire l'equità nell'esercizio della funzione impositiva attraverso un'assidua attività di contrasto dell'evasione e dell'elusione fiscale. Consolidare l'azione di recupero sugli omessi versamenti e sviluppare strategie di individuazione delle corrette basi imponibili contrastando l'elusione e l'occultamento delle stesse con la prosecuzione delle attività di bonifica delle banche dati ed il controllo delle basi imponibili al fine di migliorare la capacità di risposta puntuale e tempestiva ai contribuenti e rendere più efficace l'attività di recupero degli omessi versamenti e delle dichiarazioni infedeli;
3. Una organizzazione delle attività lavorative più mirata al perseguimento di questo obiettivo, l'affinamento della professionalità degli operatori attraverso una puntuale formazione, infine una migliore infrastruttura tecnologica attraverso l'integrazione tra gli applicativi da utilizzare per l'emissione degli atti (in particolare attraverso l'integrazione tra l'applicativo per la gestione dei tributi e l'applicativo del protocollo informatico);
4. Garantire il costante aggiornamento delle disciplina regolamentare dei tributi in ciascun Comune, coerentemente con le innovazioni derivanti dal quadro normativo statale, contemperando l'obiettivo della omogeneizzazione regolamentare e dell'applicazione uniforme della normativa tributaria con l'esigenza dei singoli enti di poter definire un proprio indirizzo politico anche in relazione alla materia tributaria. Supportare gli enti nella definizione delle aliquote di ciascun tributo/entrata con riferimento

al fabbisogno finanziario dell'ente e coerentemente con l'indirizzo politico dell'amministrazione sui meccanismi di differenziazione del peso fiscale sulle diverse categorie di contribuenti;

5. Procedere al monitoraggio costante della riscossione spontanea delle entrate tributarie e la redazione di *report* periodici finalizzata a supportare i comuni nel controllo degli equilibri di bilancio con i quali si procederà in un'azione di coordinamento per la definizione degli obiettivi di Bilancio di attività straordinarie;
6. Mantenimento dell'efficienza dell'Ufficio Riscossioni Coattive rispetto al numero di provvedimenti elaborati, mantenendo un costante monitoraggio riguardo a tutte le fasi iter nei confronti dei debitori;
7. Integrazione dei sistemi gestionali in uso presso gli uffici con la piattaforma di pago P.A., per permettere ai cittadini di utilizzare il nuovo sistema di pagamenti verso la Pubblica Amministrazione in modalità standardizzata.

Indirizzo Strategico: Una Unione digitale

Missione 01 Servizi istituzionali e generali e di gestione

Programma 08 – Statistica e Sistemi Informativi

Responsabile – Kassapidis Alessandro

Obiettivo Strategico

Il ruolo dell'informatica è sempre più centrale nel quadro di una Pubblica Amministrazione che si deve muovere verso la totale digitalizzazione allo scopo di semplificare e accelerare i processi decisionali.

Il contesto in cui ci si trova ad operare è quello del Piano Triennale per l'informatica nella Pubblica Amministrazione 2019-2021, che prevede l'attivazione di infrastrutture abilitanti e di piattaforme in larga parte centralizzate e interoperanti con i sistemi degli Enti locali.

Dopo gli ultimi anni, in cui si è puntato ad incrementare il più possibile la digitalizzazione dei processi interni, ora l'ottica si deve spostare verso l'esterno, a garantire l'erogazione dei servizi on-line come richiesto dal Piano Triennale di AGID, nel rispetto delle regole di sicurezza imposte dal GDPR e con la consapevolezza degli obiettivi al 2020 del Piano nazionale della banda ultra larga che prevedono una copertura quasi totale di tutte le zone, dando quindi a tutti la possibilità di accedere alla Pubblica Amministrazione digitale.

Risultati attesi

1. Progressivo adeguamento dei servizi on-line, insieme agli uffici interessati, alle piattaforme previste dal Piano Triennale di AGID: in particolare tutti i servizi erogati on-line che prevedono una autenticazione, devono essere integrati con SPID.
2. Sempre in attuazione del Piano Triennale, tutti gli incassi verso gli Enti dell'Unione devono transitare sul nodo dei pagamenti PagoPA.

Indirizzo strategico: Un solo committente

Missione 01 Servizi istituzionali e generali e di gestione

Programma 02 – Segreteria Generale

Responsabile: Fantazzini Silvia

Obiettivo Strategico

L'ambito degli appalti è caratterizzato da forte specialità e da un quadro normativo, dottrinale e giurisprudenziale in continuo mutamento. In questo contesto un ufficio specializzato nella gestione degli appalti è una risorsa importante che può essere messa a servizio dei Comuni ma anche delle realtà limitrofe, al fine di condividere la conoscenza e migliorare l'efficacia dell'azione amministrativa.

Il Settore Gare e Contratti possiede un'esperienza decennale in tema di gare, esperienza che consente, oltre alla gestione ottimale delle procedure di gara, anche un supporto costante e sempre più mirato agli uffici nella gestione autonoma degli acquisti di minore importo.

Risultati attesi:

- Puntuale informazione agli Uffici dei Comuni dell'Unione sull'evoluzione normativa in tema di appalti.
- Attività formativa specialistica a beneficio degli Uffici.
- Messa a disposizione degli uffici di modelli documenti, sempre più specifici, per la gestione degli affidamenti; ciò al fine di garantire una maggiore uniformazione, evitare refusi e errori comuni, e infine ridurre i chiarimenti in fase di pubblicazione, i dubbi delle commissioni in fase di valutazione, i contenziosi in fase di esecuzione.
- Deframmentazione degli acquisti attraverso analisi degli acquisti fatti dagli Enti e promozione di procedure comuni.

Indirizzo strategico: Un territorio sicuro

Missione 11 Soccorso Civile

Programma 01 – Protezione Civile

Responsabile Gambari Simona

Obiettivo Strategico

L'efficacia delle attività di protezione civile è strettamente connessa alla capacità di assicurare una diffusa informazione alla popolazione esposta ai potenziali rischi, la quale deve essere necessariamente adeguata all'evolversi dei fenomeni in atto. Ciò significa garantire la diffusione tempestiva e capillare delle informazioni. L'art. 112 del D.lgs 56/2014 (legge Delrio) prevede che qualora i Comuni conferiscano all'Unione la funzione della protezione civile, all'Unione spettano l'approvazione e l'aggiornamento dei piani di emergenza di cui

all'articolo 15, commi 3-bis e 3-ter, della legge 24 febbraio 1992, n. 225, nonché le connesse attività di prevenzione, mentre i Sindaci dei Comuni restano titolari delle funzioni di cui all'articolo 15, comma 3, della predetta legge n. 225 del 1992. L'informazione alla popolazione diventa, pertanto, un momento fondamentale dell'attività di prevenzione demandata all'Unione.

Risultati attesi

L'allertamento della popolazione consente una prevenzione più efficace e rafforza il rapporto cittadini amministrazione.

Indirizzo Strategico: Un unico interlocutore

Missione 14 – Sviluppo Economico e Competitività

Programma 04 – Reti e altri servizi di pubblica utilità

Responsabile Bonini Doriella

Obiettivo Strategico

Lo Sportello Unico per le Attività Produttive così come definito dalle norme, rappresenta l'unico punto di accesso per il richiedente in relazione a tutte le vicende amministrative riguardanti la sua attività produttiva, che fornisce una risposta unica e tempestiva in luogo di tutte le pubbliche amministrazioni, comunque coinvolte nel procedimento. Una mission impegnativa, che pone sullo stesso piano le imprese/imprenditori e l'amministrazione pubblica, uno al servizio dell'altro, tesi ad un unico risultato.

Restano ancora al S.U.A.P., perché disciplinati da norme di pubblica sicurezza, al pari di vere attività imprenditoriali, le pratiche che attengono lo svolgimento delle manifestazione temporanee di spettacoli ed intrattenimenti, effettuate da utenti non professionali in maggioranza costituiti da associazioni no profit e di volontariato, Parrocchie e similari, ovvero realtà diametralmente opposte alle aziende/imprese, con autonomia e strumentazioni modeste; le tematiche di gestione di questa realtà e dei relativi procedimenti, si caratterizzano maggiormente per la particolarità dell'utenza, all'avvicinarsi frequente dei nostri interlocutori (volontari), si aggiunge la difficoltà ad utilizzare sistemi informatici per la presentazione delle pratiche .

Al S.U.A.P. viene richiesta e presentata la procedura di variante prevista dall'art. 8 del Dpr. 160/2010, che si applica, nel caso in cui gli strumenti urbanistici non individuino aree destinate all'insediamento di impianti produttivi o individuino aree insufficienti, alle attività produttive e di prestazione di servizi ad esclusione delle strutture di vendita. E' la sintesi della missione sopra descritta - unico punto di accesso per il richiedente – in quanto attraverso lo strumento della Conferenza di Servizi, il S.U.A.P. acquisisce intese, nulla osta, concerti o assensi di diverse amministrazioni pubbliche, finalizzati a concretizzare insediamenti produttivi anzidetti, curando il procedimento fino al rilascio finale anche dei titoli edilizi abilitativi.

Unico interlocutore e con tempi certi.

Risultati attesi

L'obiettivo prefissato è di rendere innanzitutto più semplice il compito degli utenti che rappresentano nella

maggioranza dei procedimenti, delle imprese, ed ottenere un miglioramento dell'attività ordinaria dello Sportello, fornire indicazioni su tutti i procedimenti connessi di competenza anche di altre pubbliche amministrazioni, agevolare i rapporti con i Comuni dell'Unione per gli adempimenti connessi alle singole attività.

Indirizzo strategico: I numeri del territorio

Missione 01 Servizi istituzionali e generali e di gestione

Programma 08 Statistica e sistemi informativi

Obiettivo Strategico

Dal 2018 prende avvio il Censimento permanente della popolazione.

Si tratta di una fase sperimentale della durata di 4 anni in cui tutti i Comuni dell'Unione saranno interessati da operazioni di rilevazione.

La rilevazione prevede l'impiego di risorse interne dei comuni che saranno coordinate dall'ufficio statistico associato e la possibilità di ricorrere a rilevatori esterni.

Risultati attesi

Rispetto di tutte le tempistiche schedulate dall'Istat.

Indirizzo Strategico: Territorio in sicurezza

Missione 08 Assetto del territorio ed edilizia abitativa

Programma 01 – Urbanistica e assetto del territorio

Responsabile Perrone Luigi

Obiettivo Strategico

La legge regionale n. 19 del 2008 "*Norme per la riduzione del rischio sismico*" prevede all'art. 3 che l'esercizio delle funzioni sismiche compete ai Comuni, in forma singola o associata.

Con legge regionale del 27 dicembre 2017, n. 25 (art. 35) la Regione ha fissato la conclusione dell'avvalimento delle strutture regionali da parte dei Comuni in materia sismica alla data del 31.12.2018.

Con atto rep. n. 61 del 21.12.2018 i Comuni dell'Unione hanno convenuto di esercitare la funzione sismica, di cui alla LR 19/2008, in forma associata delegando al Settore Sismica associato dell'Unione le funzioni di struttura tecnica competente in materia a far data dal 1 gennaio 2019. Tale funzione si configura come di integrazione e completamento di quelle di vigilanza edilizia ascritte agli Sportelli Unici dei singoli Comuni e al SUAP dell'Unione. La vigilanza edilizia, quale attività fondamentale della prevenzione finalizzata alla tutela della pubblica incolumità, deve poter contare su competenze multidisciplinari e specialistiche in grado di dare la migliore risposta alla esigenza di riduzione del rischio sismico del territorio. In questo, il neo settore sismica si prefigge di avere un ruolo pienamente complementare alla attività principale esercitata dai servizi comunali ed

integrativo nelle attività di gestione del territorio, attraverso una attenta presenza della funzione nei processi di programmazione (es. nei lavori pubblici) e di gestione della attività edilizia (es. nel perfezionamento dei titoli edilizi).

L'art. 20 della LR 19/2008 prevede la possibilità di richiedere, contestualmente alle istanze di deposito e/o autorizzazione, la corresponsione di un rimborso forfettario delle spese per l'esecuzione della istruttoria da parte della strutture tecnica competente in materia sismica. Tale introito per la Unione, disciplinato con DGR 1934/2018 ed adottato dalla Giunta dell'Unione con Delibera n. 72 del 27/12/2018, consente di fare fronte alle spese di mantenimento del personale tecnico qualificato per le attività di controllo sismico dei progetti.

Risultati attesi

L'obiettivo principale è sicuramente quello di rendere i procedimenti, finalizzati alla programmazione edilizia e perfezionamento dei titoli edilizi, più funzionali e rispettosi delle tempistiche di norma, rispetto alla precedente gestione con i servizi tecnici regionali.

Altro risultato importante atteso è sicuramente la maggior presenza della funzione nella fase preliminare e consultiva per i cittadini/professionisti che la richiedono, come momento fondamentale per la migliore gestione della materia edilizia e soprattutto come stimolo alla crescita formativa/informativa per la migliore consapevolezza in materia di sicurezza edilizia e sismica.

Indirizzo Strategico: Pianificazione generale

Missione 08 Assetto del territorio ed edilizia abitativa

Programma 01 – Urbanistica e assetto del territorio

Responsabile Evangelisti Irene

Obiettivo Strategico

Il Piano Urbanistico Generale (PUG), ai sensi dell'art. 31 della L.R. 24/2017, è *"lo strumento di pianificazione che il Comune predispose, con riferimento a tutto il proprio territorio, per delineare le invarianze strutturali e le scelte strategiche di assetto e sviluppo urbano di propria competenza, orientate prioritariamente alla rigenerazione del territorio urbanizzato, alla riduzione del consumo di suolo e alla sostenibilità ambientale e territoriale degli usi e delle trasformazioni"*.

La Legge Regionale 21 dicembre 2017 n. 24 *"Disciplina regionale sulla tutela e l'uso del territorio"*, entrata in vigore il 1 gennaio 2018, costituisce la nuova legge urbanistica regionale e la stessa assegna ai Comuni tre anni di tempo per avviare il procedimento di approvazione del nuovo Piano urbanistico generale (PUG), ed ulteriori due anni per completarlo, sostituendo gli attuali strumenti urbanistici approvati ai sensi della L.R. 20/2000 o della previgente L.R. 47/1978.

I Comuni, pertanto, al fine di uniformare l'applicazione su tutto il territorio delle disposizioni stabilite dalla nuova legge urbanistica regionale, devono avviare il processo di adeguamento della pianificazione urbanistica

comunale entro il termine perentorio di tre anni dalla data della entrata in vigore delle nuove disposizioni normative (entro il 31.12.2020) . Il procedimento di adeguamento si dovrà concludere nei due anni successivi (entro il 31.12.2022) con la sostituzione degli strumenti urbanistici vigenti con il Piano Urbanistico Generale (PUG).

Nell'ambito di tale obbligo normativo, l'art. 3 comma 6 della nuova legge urbanistica regionale prevede inoltre che la Regione Emilia-Romagna conceda dei contributi a Comuni e loro Unioni al fine di favorire l'adeguamento della pianificazione generale vigente alle previsioni di legge. La Regione Emilia-Romagna, infatti, con deliberazione della Giunta Regionale n. 777 del 28.05.2018 ha approvato il "Bando regionale per la concessione di contributi a Comuni e loro Unioni per favorire la formazione di Piani urbanistici generali (PUG), ai sensi dell'art. 3 comma 6, L.R. n. 24/2017, con scadenza 15 ottobre 2018", pubblicato nel BURERT N. 155 del 01.06.2018, al fine di promuovere la formazione dei nuovi Piani urbanistici generali (PUG), per l'adeguamento della pianificazione comunale vigente alle previsioni della nuova Legge urbanistica.

L'attuale statuto dell'Unione Terre di Pianura non prevede l'esercizio della funzione di pianificazione urbanistica in seno alla stessa, che rimane in capo ai singoli Comuni; in ogni caso, sulla base di apposito accordo territoriale, è ammessa la richiesta di ammissione al contributo da parte dall'Unione. L'Ente, pertanto, ha provveduto in tal senso, presentando propria istanza alla Regione successivamente all'approvazione dello schema di accordo territoriale tra i Comuni di Baricella, Budrio, Castenaso, Granarolo dell'Emilia, Malalbergo, Minerbio e l'Unione dei Comuni Terre di Pianura per la formazione del PUG intercomunale, di cui alla deliberazione di Giunta n. 54 del 15/10/2018.

L'Ente inoltre nelle more della predisposizione di tutte le attività necessarie alla redazione e approvazione del nuovo strumento urbanistico intercomunale nei tempi previsti, ha inteso attivare un percorso sperimentale così come previsto all'art. 77 L.R. n°24/2017 attraverso la sottoscrizione di protocollo di intesa con Città Metropolitana di Bologna e Regione Emilia Romagna finalizzato alla condivisione della fasi di approvazione del PUG intercomunale.

Risultati attesi

Gestire, in seno all'Unione Terre di Pianura, un percorso condiviso con i Comuni ed in collaborazione con gli Enti Sovraordinati, per la formazione del Piano Urbanistico Generale, rivolto a definire le linee strategiche della pianificazione intercomunale, nel rispetto delle indicazioni normative in termini di contenimento del consumo di suolo, rigenerazione dei territori urbanizzati e miglioramento della qualità urbana ed edilizia, tutela e valorizzazione del territorio con particolare attenzione ai territori agricoli, tutela e valorizzazione degli elementi storici e culturali, nonché diffusione di maggiori livelli di conoscenza del territorio e del patrimonio edilizio esistente.
