Piano di sviluppo dell'Unione 2019-2020

- Approvato dalla Giunta dell'Unione con Delibera n. 25 del 29/04/2019

Sommario

1 Premessa, obiettivi e ambito di riferimento del Piano 3
2 L'Unione dei Comuni Terre di Pianura e i Comuni associati 6
2.1 Il contesto territoriale dell'Unione 6
2.1.1 La dimensione demografica 6
2.1.2 Unione Terre di Pianura, un'analisi della situazione reddituale 9
2.1.3 Unione Terre di Pianura, la struttura economica 11
2.1.4 Quadro di sintesi del contesto socio economico 13
2.2 I Comuni e l'Unione Terre di Pianura: visione di sintesi 13
3 Azioni per lo sviluppo dell'Unione 19
3.1 Visione di sintesi del percorso di sviluppo 19
3.2 Lo sviluppo delle funzioni già associate 22
3.2.1 Premessa 22
3.3 Le nuove funzioni da trasferire 23
3.3.1 Premessa e metodologia di analisi adottata 23
3.3.2 Il SUE e la pianificazione urbanistica 24
3.3.3 Il controllo di gestione, i servizi finanziari e la gestione dei tributi locali 26
3.3.4 I servizi sociali e i servizi educativi 27
4 Iter progettuale e cronoprogramma per l'attuazione del Piano di sviluppo 28
5 Conclusioni 33

1 Premessa, obiettivi e ambito di riferimento del Piano

Il presente documento costituisce il Piano di sviluppo che l'Unione Terre di Pianura ha predisposto conformemente all'impegno assunto con Regione Emilia Romagna all'atto della sottoscrizione dell'accordo di programma "per lo sviluppo del territorio regionale attraverso la crescita delle Unione di comuni nei modi e nei tempi di cui al Programma di riordino territoriale 2018/2020" (d'ora in poi anche l'Accordo).

Il presente documento illustra **il percorso di crescita dell'Unione in termini di funzioni associate gestite e di livello di effettività delle medesime** coerentemente con l'Accordo di programma citato. In particolare, in coerenza con quanto disposto dal Programma di riordino territoriale e dall'accordo di programma stipulato fra le parti, **l'Unione si impegna**, con l'approvazione del presente Piano, ad effettuare **tutte le azioni indicate** al fine di, entro la scadenza prevista per la presentazione della domanda per l'accesso ai finanziamenti del PRT per l'anno 2020 (alla data di redazione del presente documento entro il 30 Aprile 2020) a raggiungere:

a) **il c.d. "livello base" di effettività** per almeno sei funzioni gestite in forma associata secondo quanto previsto dalle rispettive schede-funzioni del PRT;

b) **almeno una azione di consolidamento** tra quelle previste dalle rispettive schede funzioni per quattro funzioni gestite in forma associata.

Pertanto, come descritto all'Articolo 6 dell'accordo di programma, **l'Unione e i Comuni firmatari** dell'accordo di programma, tenendo conto del Piano di sviluppo, **si impegnano a raggiungere l'obiettivo di gestire in forma associata almeno sei funzioni** tra quelle di cui all'elenco del PRT, **due delle quali devono avere carattere trasversale**. Le nuove gestioni associate (ulteriori rispetto alle quattro di accesso ai sensi della legge regionale n. 21/2012) devono avere **un bacino di utenza di almeno l'80%** dei Comuni che aderiscono all'Unione.

Con riferimento all'Unione Terre di Pianura, si evidenzia che **l'accordo di programma è stato stipulato da 5 dei 6 Comuni** facenti parte dell'Unione, non avendo preso parte a tale stipula il Comune di Budrio. Tale adesione, poiché superiore all'80% dei Comuni previsto dal PRT e dall'accordo ha permesso comunque di procedere con l'attività di redazione del Piano.

Il presente Piano è stato predisposto con una logica coerente con l'attuale stadio di sviluppo dell'Unione caratterizzato da forte incertezza in termini di sviluppo e di prospettive, e alla luce di tale contesto deve essere letto ed interpretato.

Tale Piano inoltre vede **l'Unione come uno strumento utile di "mantenimento" dei livelli di servizi attuali** senza che le norme sul personale degli Enti locali e i nuovi adempimenti compromettano l'andamento dell'azione amministrativa. **Non è dunque il risparmio di spesa**, rigida in quanto in prevalenza costituita da costi del personale, **ma il mantenimento del livello di servizi** in essere a costituire **l'obiettivo dei trasferimenti di funzione** di cui al presente documento, nonché lo sviluppo di politiche coordinate a livello di area territoriale omogenea.

Come detto, **Il Piano è redatto in una fase storica particolarmente delicata per l'Unione** come testimonia la mancata approvazione da parte di un Comune dell'accordo di programma con Regione. Tale aspetto, unito **alle prossime elezioni amministrative che vedono al voto 5 dei 6 Comuni dell'Unione**, e che vede proprio il Comune di Budrio, mancato firmatario dell'accordo quale unico non coinvolto in questo importante appuntamento elettorale.

Al fine di mantenere un assetto flessibile nel processo di sviluppo dell'Unione **si è pertanto scelto di approcciare il presente Piano di sviluppo in un'ottica prevalentemente analitica** e di disamina delle effettive esigenze di

riorganizzazione delle funzioni da parte dei Comuni associati evidenziando delle linee guida di sviluppo, **senza disegnare un modello di associazione delle funzioni**, pur nella consapevolezza e nel rispetto degli obblighi e degli obiettivi contenuti nell'accordo stipulato fra i Comuni e con Regione.

Tale scelta scaturisce anche da **un principio di correttezza istituzionale** che vede la necessità, per la **Giunta uscente dell'Unione** di **non imporre scelte definitive all'Ente** visto l'ormai prossimo appuntamento delle elezioni amministrative che modificheranno il quadro dei rappresentanti della Giunta medesima.

In questo senso, **il presente piano prende in considerazione più funzioni** oltre alle due che l'Unione dovrà associare entro il 2020 nella logica di sviluppo del percorso per tutte le funzioni indicate, **con l'auspicio di un efficace ed effettivo raggiungimento del livello previsto dall'accordo**.

Inoltre, come meglio illustrato in seguito, **il presente piano non contiene un modello organizzativo "TO BE"** predefinito per le funzioni analizzate, ma disegna possibili percorsi che dovranno essere condivisi e "modellati" con i funzionari e i responsabili delle funzioni comunali interessate che operativamente individueranno le possibili soluzioni organizzative in termini logistiche, di personale, di software di supporto necessari.

Il presente documento è **stato predisposto con il supporto e l'accompagnamento della società Paragon Business Advisors S.r.l.**, alla quale è stato affidato l'incarico "servizio di redazione del piano di Sviluppo dell'unione dei comuni terre di pianura" con determina n. 120/2019 del 19 Marzo 2019 a seguito di procedura ad evidenza pubblica sul MePa.

Come già evidenziato, **il Comune di Budrio non ha aderito all'accordo di programma**. A seguito di condivisione interna e nell'ottica "aperta" del presente piano, **si auspica un coinvolgimento nelle fasi successive di implementazione del medesimo** per poter attuare un efficace potenziamento dell'unione anche alla luce della **rilevanza in termini organizzativi ed economici dell'Ente non aderente.**

In virtù della stipula da parte dei Comuni di Castenaso, Granarolo, Malalbergo, Baricella e Minerbio e non del Comune di Budrio dell'accordo, **le considerazioni sul modello gestionale ipotizzato per le funzioni nel presente Piano sono impostate per una gestione a 5 Comuni**, comunque coerente con le previsioni dell'accordo medesimo che prevede che 2 delle 6 funzioni possono essere relative al 80% dei Comuni aderenti all'Unione.

Infine, si evidenzia che **il presente documento assume carattere strategico per l'Unione** e pertanto nel suo contenuto **è sviluppato secondo una logica differente rispetto ad un "classico" studio di fattibilità** per la gestione associata di funzioni comunali in quanto la parte prevalente del documento non è la componente analitica seppur rilevante ed importante, ma la componente, appunto, programmatica e di individuazione delle milestones operative per la realizzazione degli obiettivi che con il presente documento vengono posti.

La celebrazione di cinque elezioni amministrativa a Castenaso, Granarolo dell'Emilia, Malalbergo, Minerbio, Baricella impone inoltre di impostare il Piano in ottica aperta e di individuare nel periodo immediatamente successivo alle elezioni medesime la necessità di un coinvolgimento dei nuovi amministratori nel percorso di sviluppo per evitare tensioni e per evitare di perdere l'adesione di uno o più Comuni. Per questo motivo il **presente Piano sarà aggiornato in prima battuta entro il mese di Luglio 2019**, **al fine di ricomprendere eventuali nuovi indirizzi politici dalla nuova Giunta** dell'Unione e/o dal nuovo Consiglio che andranno a comporsi.

Si porrà inoltre un'attenzione limitata sul **contesto socio economico territoriale** che, per quanto importante, **non costituisce elemento fondante su cui basare le scelte di riorganizzazione dell'Unione** che invece si baseranno sullo stato di fatto relativo alla gestione dei servizi e delle funzioni nei singoli Enti.

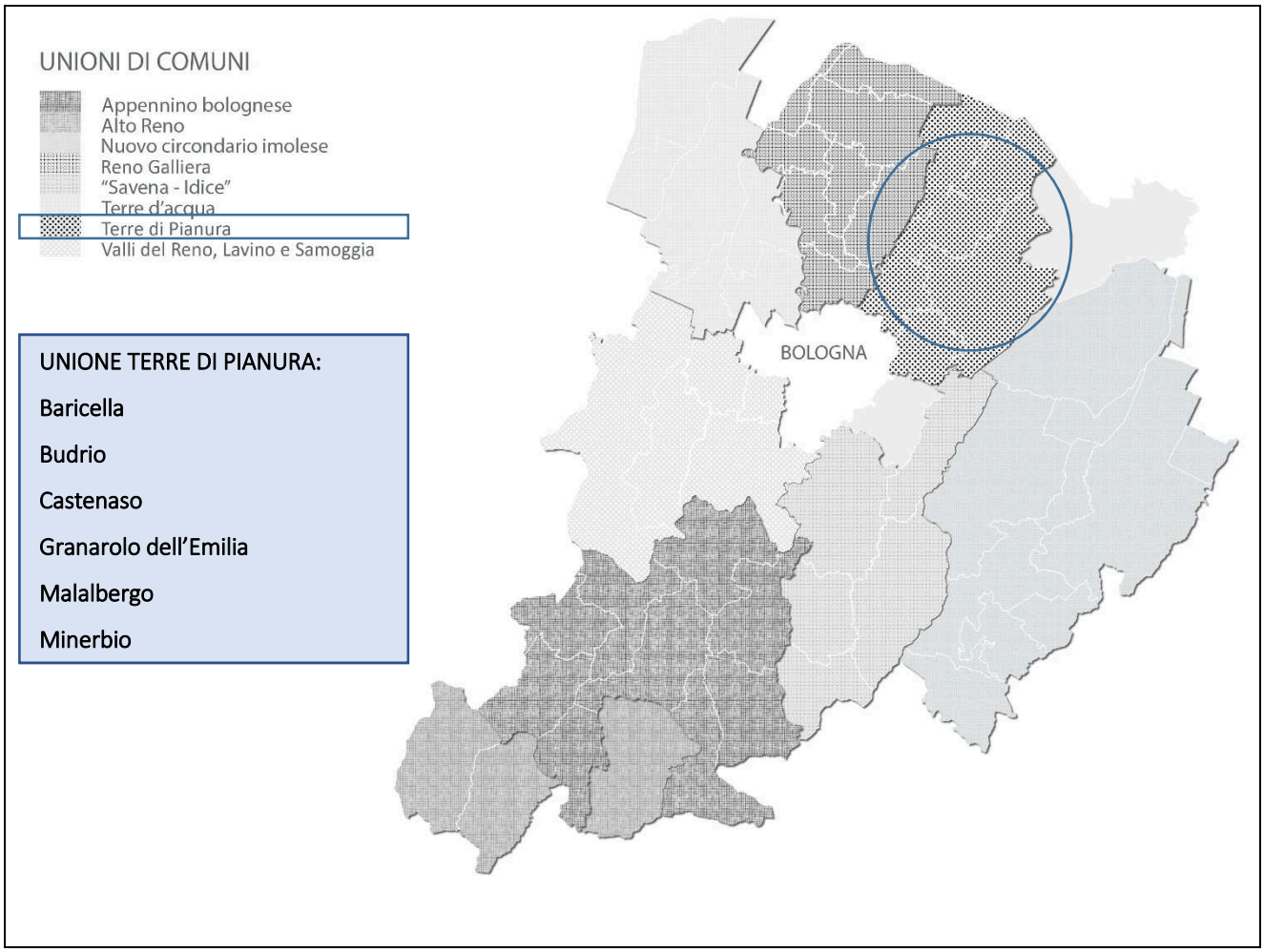
Si evidenzia che i dati contenuti nel presente piano sono stati forniti dai singoli Comuni o reperiti da fonti pubbliche online. Non ci si assume nessuna responsabilità sulla veridicità di suddetti dati sui quali non è stata effettuata alcuna verifica e nessuna analisi di riscontro fattuale.

2 L'Unione dei Comuni Terre di Pianura e i Comuni associati

2.1 Il contesto territoriale dell'Unione

2.1.1 La dimensione demografica

L'Unione dei Comuni Terre di Pianura si estende per **332,65 km²** e comprende i Comuni di **Baricella, Budrio, Castenaso, Granarolo dell'Emilia, Malalbergo e Minerbio.**



Come evidenziato nella Tabella 1, l'Unione conta **70.712 abitanti**, al 31 dicembre 2018.

Tabella 1. Popolazione residente nei Comuni dell'Unione Terre di Pianura, al 31 dicembre 2018. Fonte: elaborazione dati ISTAT.

Periodo	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2012-2018
Emilia-Romagna	**4.341.240**	**4.377.487**	**4.446.354**	**4.450.508**	**4.448.146**	**4.448.841**	**4.452.629**	**111.389**
Bologna	**976.053**	**990.681**	**1.001.170**	**1.004.323**	**1.005.831**	**1.009.210**	**1.011.291**	**35.238**
Baricella	6.760	6.878	6.923	6.931	6.951	6.982	7.030	270
Budrio	18.023	18.172	18.354	18.426	18.412	18.518	18.440	417
Castenaso	14.357	14.611	14.669	14.770	14.925	15.191	15.363	1.006
Granarolo dell'Emilia	10.776	10.998	11.258	11.565	11.910	11.972	12.032	1.256
Malalbergo	8.750	8.868	8.992	8.985	8.943	8.972	9.087	337
Minerbio	8.653	8.763	8.730	8.741	8.793	8.783	8.760	107
Totale Unione	***67.319***	***68.290***	***68.926***	***69.418***	***69.934***	***70.418***	***70.712***	***3.393***

In particolare, come si può notare anche dalla Figura 1, **i Comuni di Budrio e Castenaso, costituiscono complessivamente la metà della popolazione totale**, contando complessivamente 33.803 residenti.
Come si può osservare anche nella Figura 1, dal 2012 all'ultima rilevazione 2018 l'andamento demografico ha subito un incremento complessivo pari a 3.393 abitanti. **Crescono notevolmente Castenaso (1.006) e Granarolo (1.256)** mentre gli altri Comuni hanno un andamento sempre in crescita ma in misura leggermente minore.

Figura 1. Popolazione residente nei Comuni dell'Unione Terre di Pianura, al 31 dicembre 2018. Fonte: elaborazione dati ISTAT.

La Tabella 2, presenta nel dettaglio i saldi demografici calcolati al 31 dicembre 2017 (ultimo disponibile) nei Comuni dell'Unione di Pianura, nonché le variazioni totali nell'arco di tempo considerato. **Per ciò che concerne il saldo naturale**, ossia l'indicatore che certifica la differenza tra nuovi nati e deceduti, **il dato ha segno positivo soltanto nel Comune di Baricella (+9).**
Il saldo migratorio interno invece è positivo solo per Castenaso e Malalbergo che compensano i loro saldi naturali. Infine, **il saldo migratorio da e per l'estero risulta positivo**, solo per il **Comune di Granarolo dell'Emilia e Malalbergo.**

Tabella 2. Saldo naturale, saldo migratorio e saldo migratorio estero nei Comuni dell'Unione Terre di Pianura, e scarto 2012-2017.
Fonte: elaborazione dati ISTAT.

Periodo	Saldi demografici	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2012-2017
Baricella	Naturale	-33	-15	-12	-25	-26	-24	9
	Migratorio	104	43	22	46	63	91	-13
	Mig. Estero	32	43	22	22	40	13	-19
Budrio	Naturale	-41	-32	-52	-87	-72	-87	-46
	Migratorio	146	162	138	99	203	72	-74
	Mig. Estero	62	35	33	41	63	20	-42
Castenaso	Naturale	-11	-30	-30	-50	-16	-37	-26
	Migratorio	192	94	145	227	295	233	41
	Mig. Estero	52	22	37	-2	36	46	-6
Granarolo dell'Emilia	Naturale	-4	14	7	11	-17	-34	-30
	Migratorio	224	206	286	335	96	117	-107
	Mig. Estero	43	23	28	69	27	49	6
Malelbergo	Naturale	-3	-27	-5	-27	-33	-38	-35
	Migratorio	71	137	0	-14	71	158	87
	Mig. Estero	37	27	8	5	16	46	9
Minerbio	Naturale	-11	-30	-39	-23	-44	-67	-56
	Migratorio	72	-8	65	93	22	65	-7
	Mig. Estero	28	24	0	25	12	16	-12
Totale		***960***	***688***	***653***	***745***	***736***	***639***	***-321***

Dopo aver sommariamente illustrato le dinamiche demografiche complessive nei Comuni appartenenti all'Unione Terre di Pianura, la Figura 2 e la Tabella 3 ci consentono di osservare **l'invecchiamento della popolazione** attraverso il confronto tra specifiche classi di età, quella comprendente i cittadini fino ai 14 anni compresi, quella fra i 15 e 64 anni e quella relativa ai cittadini dai 65 anni in su. L'indice di vecchiaia, infine, offre una misura sintetica del rapporto tra la seconda e la prima delle suddette classi.
La tendenza di invecchiamento della popolazione che fa dell'Italia il secondo Paese più vecchio del mondo, **non trova eccezione nell'Unione dei Comuni Terre di Pianura**, anzi **l'indice di vecchiaia cresce in tutti i Comuni nell'arco del periodo considerato**.

Figura 2. Andamento indice di vecchiaia nei Comuni dell'Unione Terre di Pianura, nella provincia di Bologna, (anni 2012-2018). Fonte: elaborazione dati ISTAT.

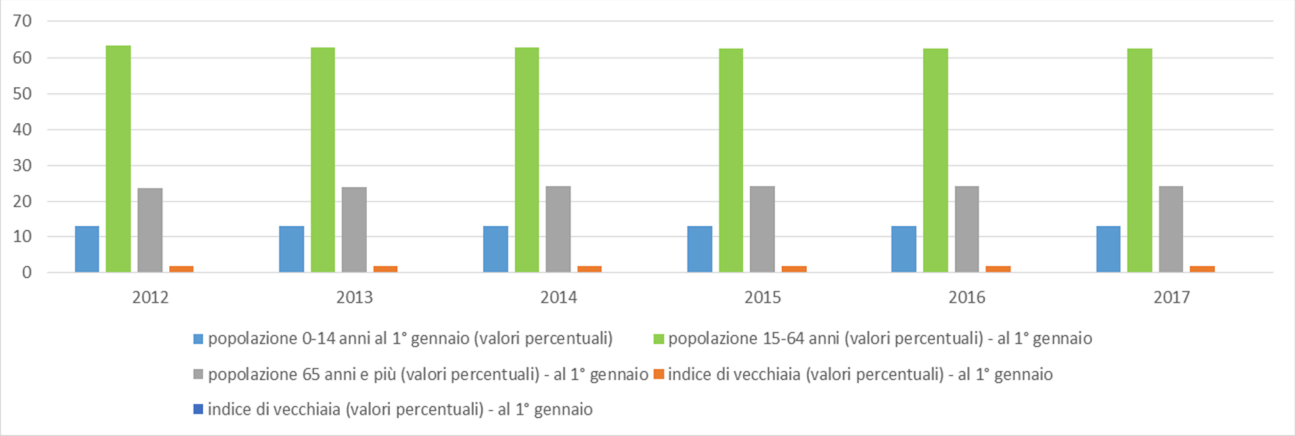


Tabella 3. Andamento indice di vecchiaia nei Comuni dell'Unione Terre di Pianura, nella provincia di Bologna, (anni 2012-2018). Fonte: elaborazione dati ISTAT

Periodo	2012	2013	2014	2015	2016	2017
popolazione 0-14 anni al 1° gennaio (valori percentuali)	13	13,1	13,1	13,1	13,1	13
popolazione 15-64 anni (valori percentuali) - al 1° gennaio	63,2	62,9	62,7	62,6	62,6	62,6
popolazione 65 anni e più (valori percentuali) - al 1° gennaio	23,8	24	24,2	24,3	24,4	24,4
indice di vecchiaia (valori percentuali) - al 1° gennaio	1,82	1,83	1,84	1,85	1,86	1,87

2.1.2 Unione Terre di Pianura, un'analisi della situazione reddituale

Attraverso la ricca banca dati relativa alle dichiarazioni fiscali disponibile sul portale del Ministero delle Finanze, è possibile ricostruire la situazione reddituale nei Comuni dell'Unione, non soltanto in termini di reddito pro capite ma anche alla distribuzione della ricchezza nella popolazione e alle sorgenti di reddito.

Figura 3. Reddito imponibile IRPEF per contribuente nei Comuni dell'Unione Terre di Pianura, in Emilia - Romagna e in Italia, (anni 2012-2016). Il dato è definito attraverso il rapporto tra il reddito complessivo dichiarato ed il numero di contribuenti. Fonte: Open Data dichiarazioni dei redditi, MEF.

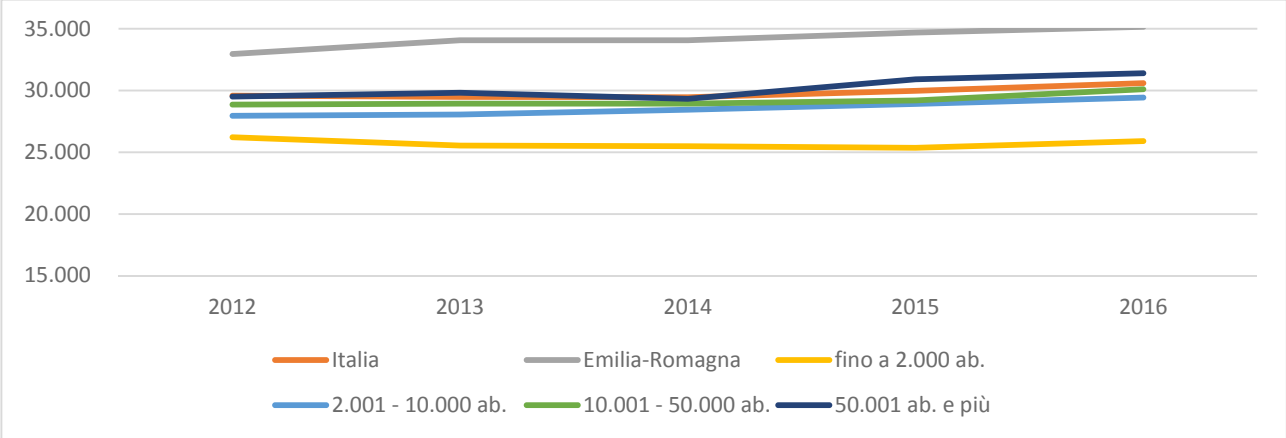


Tabella 4. *Reddito imponibile IRPEF per contribuente nei Comuni dell'Unione Terre di Pianura, in Emilia - Romagna e in Italia, (anni 2012-2016). Il dato è definito attraverso il rapporto tra il reddito complessivo dichiarato ed il numero di contribuenti. Fonte: Open Data dichiarazioni dei redditi, MEF.*

Periodo	2012	2013	2014	2015	2016
Italia	29.579	29.473	29.472	29.988	30.595
Emilia-Romagna	32.971	34.066	34.076	34.700	35.169
fino a 2.000 ab.	26.206	25.553	25.490	25.360	25.910
2.001 - 10.000 ab.	27.946	28.064	28.455	28.904	29.444
10.001 - 50.000 ab.	28.871	28.929	28.953	29.207	30.101
50.001 ab. e più	29.509	29.815	29.326	30.917	31.408

In Italia, secondo i dati resi disponibili dal MEF, (Tabella 4 e Figura 3), il reddito medio imponibile si aggira attorno ai 30.595 Euro, mentre a livello regionale il dato è più alto e si attesta attorno ai 35.169 Euro.
I Comuni più grandi quali Budrio, Castenaso e Granarolo dell'Emilia, rientrano nella classe di popolazione tra i 10.000 e i 50.000 abitanti e arrivano alla soglia media nazionale di imponibilità IRPEF, mentre a livello regionale sono tutti al di sotto della media essendo Comuni molto piccoli. Un dato positivo, considerato che Comuni dell'Unione si trovano in una zona, la Regione Emilia Romagna, molto importante in termini di virtuosità e ricchezza.

La Tabella 5 invece, raffigura la distribuzione dei contribuenti nei Comuni dell'Unione Terre di Pianura, nelle classi di reddito rilevate dal Ministero delle Finanze secondo le dichiarazioni dei redditi trasmesse dagli italiani.

Tabella 5. Distribuzione dei contribuenti accertati nei Comuni dell'Unione Terre di Pianura. Fonte: Open Data dichiarazioni dei redditi, MEF.

Anno	Comune	Contribuenti	Reddito da fabbricati	Reddito lavoro dipendente	Reddito da pensione
2017	Baricella	5.329	2.637	3.039	1.883
2017	Budrio	14.249	7.005	7.927	5.162
2017	Castenaso	12.018	6.826	6.607	4.492
2017	Granarolo dell'Emilia	9.264	5.181	5.514	2.958
2017	Malalbergo	6.918	3.491	3.960	2.423
2017	Minerbio	6.909	3.581	3.875	2.494

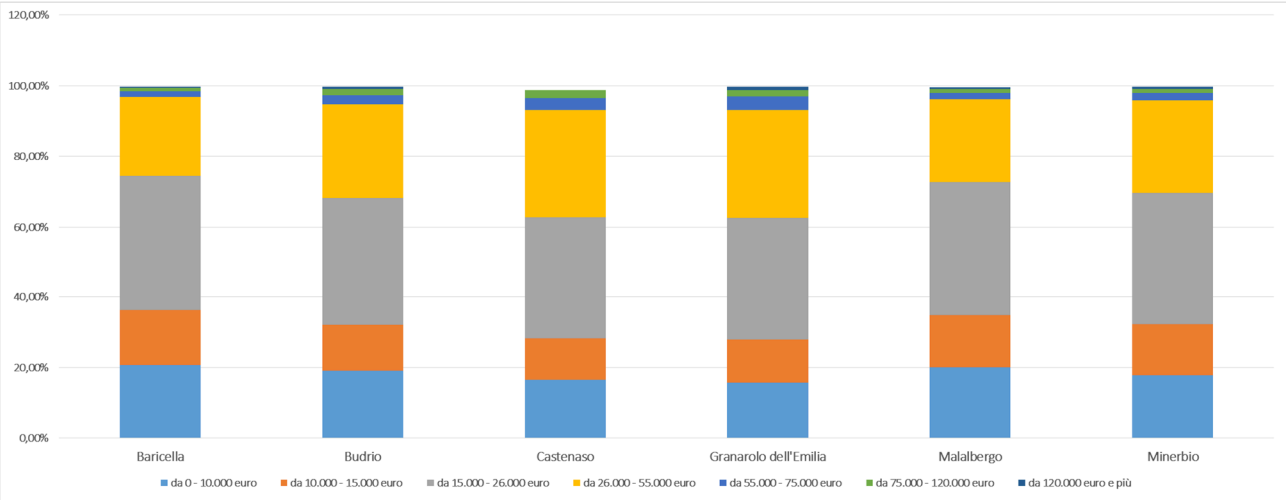
La fonte di reddito da lavoro dipendente è quella più rilevante. Andando nel dettaglio la situazione dei redditi dei contribuenti dei Comuni dell'Unione Terre di Pianura come si può notare dalla tabella e dalla figura che segue, mostra una visione più completa sulle classi di reddito d'appartenenza dei contribuenti nei Comuni di riferimento.
Per una corretta lettura delle suddette informazioni, occorre sottolineare che le sorgenti di reddito non sono mutualmente esclusive, e ciò rende complessa qualunque analisi che non si limiti a constatare l'attesa prevalenza del reddito da lavoro dipendente su quello da lavoro indipendente e la consistenza della platea di percettori di pensione.

Tabella 6. Distribuzione percentuale dei contribuenti per classe di reddito, nei Comuni dell'Unione Terre di Pianura, (Anno 2016). Fonte: Open Data dichiarazioni dei redditi, MEF.

Comune	Contribuenti	da 0 - 10.000 euro	da 10.000 - 15.000 euro	da 15.000 - 26.000 euro
Baricella	5.132	20,65%	15,59%	38,29%
Budrio	13.762	19,07%	13,04%	36,06%
Castenaso	11.593	16,46%	11,76%	34,50%
Granarolo dell'Emilia	8.909	15,68%	12,22%	34,75%
Malalbergo	6.735	20,00%	14,83%	37,94%
Minerbio	6.698	17,78%	14,50%	37,47%

Comune	da 26.000 - 55.000 euro	da 55.000 - 75.000 euro	da 75.000 - 120.000 euro	da 120.000 euro e più
Baricella	22,39%	1,50%	1,01%	0,23%
Budrio	26,54%	2,61%	1,69%	0,73%
Castenaso	30,50%	3,32%	2,16%	0,00%
Granarolo dell'Emilia	30,55%	3,78%	1,85%	0,90%
Malalbergo	23,44%	1,71%	1,17%	0,48%
Minerbio	26,20%	1,94%	1,13%	0,66%

Figura 4. Distribuzione percentuale dei contribuenti per classe di reddito, nei Comuni dell'Unione Terre di Pianura, (Anno 2016). Fonte: Open Data dichiarazioni dei redditi, MEF.



Come si può notare, i contribuenti che rappresentano la fetta maggiore hanno dichiarato di percepire un reddito compreso fra 15.000 e i 26.000 Euro. La consistenza maggiore si ha nel Comune di Baricella a seguire il Comune di Malalbergo e Minerbio.

Poco distante da questa classe di reddito, il secondo gruppo di contribuenti che ha dichiarato di percepire un reddito compreso **fra i 26.000 e i 55.000 Euro**. Di questi, i contribuenti più facoltosi risiedono nel **Comune di Castenaso e nel Comune di Granarolo dell'Emilia.**

2.1.3 Unione Terre di Pianura, la struttura economica

Grazie ai dati rilevati dal Sistema di Monitoraggio Annuale delle Imprese e del Lavoro (SMAIL) di Unioncamere Emilia-Romagna, potremo offrire una prima analisi della struttura economica dei Comuni dell'Unione.

Prima di addentrarci in un'analisi dettagliata, Comune per Comune, osserviamo le interessanti tendenze generali nell'intero territorio di nostro interesse: la Tabella 7 e la Figura 5 si riferiscono all'andamento delle Imprese, Unità Locali e Addetti nell'ultimo anno di rilevazione in tutta la provincia di Bologna.

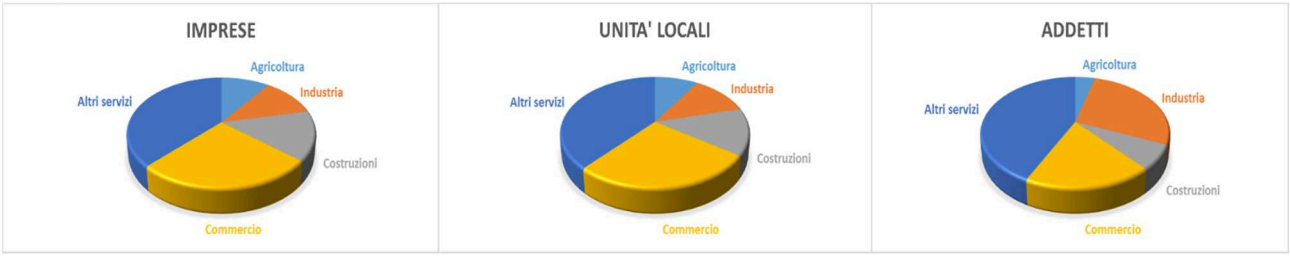
Tabella 7. Andamento delle Imprese, Unità Locali e Addetti nella provincia di Bologna secondo i dati rilevati dal Sistema di Monitoraggio Annuale delle Imprese e del lavoro (SMAIL) di Unioncamere Emilia-Romagna. (Anno 2017)

Settori	Imprese	Unità Locali	Addetti
Agricoltura	8.282	8.563	15.261
Industria	9.647	11.667	104.387
Costruzioni	12.129	13.202	27.038
Commercio	21.656	25.829	70.221
Altri servizi	31.354	37.068	162.174
Totale	*83.068*	*96.329*	*379.081*

Settori	Imprese	Unità Locali	Addetti
Agricoltura	9,97%	8,89%	4,03%
Industria	11,61%	12,11%	27,54%
Costruzioni	14,60%	13,71%	7,13%
Commercio	26,07%	26,81%	18,52%
Altri servizi	37,74%	38,48%	42,78%
Totale	*100,00%*	*100,00%*	*100,00%*

Ciò non deve stupire: il settore terziario è tuttora quello a maggior intensità di lavoro, e che dunque impiega in singole unità locali un numero significativo di addetti. A seguire il Commercio, le Costruzioni, l'Industria e l'Agricoltura. Nell'Industria troviamo però una percentuale maggiore di Addetti rispetto alle Costruzioni, tendenzialmente quasi pari al Commercio.

Figura 5. Andamento delle Imprese, Unità Locali e Addetti nella provincia di Bologna secondo i dati rilevati dal Sistema di Monitoraggio Annuale delle Imprese e del lavoro (SMAIL) di Unioncamere Emilia-Romagna. (Anno 2017)

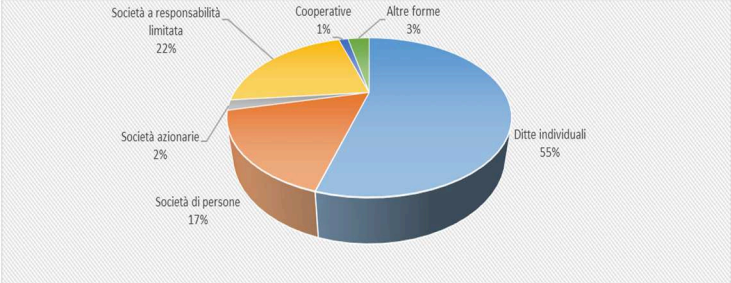


Nella Tabella 8 e Figura 6 possiamo vedere tutte le imprese classificate secondo la loro natura. Sempre nella stessa area geografica localizzata nella provincia di Bologna, il tessuto imprenditoriale è formato prevalentemente da numerose ma piccole ditte individuali. A seguire le società di capitali con la loro configurazione giuridica di Società a Responsabilità Limitata (S.r.l) e infine le società di persone. La restante parte completa la configurazione giuridica di società azionarie, cooperative ed altre forme organizzative. Anche il numero degli addetti conseguentemente ricalca la stessa suddivisione. **Da 1 a 9 addetti** è la classe di addetti maggiormente inserita nel contesto produttivo, ciò conferma la struttura delle attività a carattere familiare con una piccola partecipazione in realtà di medio-grande dimensione dove gli addetti superano le 50 unità.

Tabella 8. Imprese attive nella provincia di Bologna. Fonte: dati rilevati dal Sistema di Monitoraggio Annuale delle Imprese e del lavoro (SMAIL) di Unioncamere Emilia-Romagna. (Anno 2017)

Imprese attive nella provincia di Bologn	Totale	Classe dimensionale n. addetti		
		01-09 addetti	10-49 addetti	oltre 50 addetti
Ditte individuali	45.263	45.030	233	-
Società di persone	13.960	13.255	700	5
Società azionarie	1.732	846	520	366
Società a responsabilità limitata	18.192	15.000	2.887	305
Cooperative	1.178	770	261	147
Altre forme	2.743	2.529	185	29
Totale	*83.068*	*77.430*	*4.786*	*852*

Figura 6. Imprese attive nella provincia di Bologna, nel 2017. Fonte: dati rilevati dal Sistema di Monitoraggio Annuale delle Imprese e del lavoro (SMAIL) di Unioncamere Emilia-Romagna. (Anno 2017).

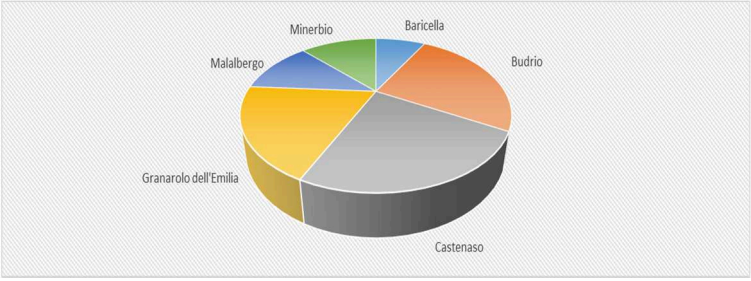


Nella Tabella 9 e Figura 7 viene mostrato il numero delle Unità Locali presenti nell'Unione suddivise per Comuni. L'estensione territoriale maggiore, che ha la concentrazione maggiore di imprese iscritte è **Budrio con 1.753 Unità Locali**, a seguire **Castenaso con 1.655 Unità Locali e Granarolo con 1.337 Unità Locali.**

Tabella 9. Unità Locali presenti nell'Unione dei Comuni Terre di Pianura. Fonte: dati rilevati dal Sistema di Monitoraggio Annuale delle Imprese e del lavoro (SMAIL) di Unioncamere Emilia-Romagna. (Anno 2017).

Comuni	Unità Locali
Baricella	557
Budrio	1.753
Castenaso	1.655
Granarolo dell'Emilia	1.337
Malalbergo	815
Minerbio	851
Totale	*6.968*

Figura 7. Unità Locali presenti nell'Unione dei Comuni Terre di Pianura, nel 2017. Fonte: dati rilevati dal Sistema di Monitoraggio Annuale delle Imprese e del lavoro (SMAIL) di Unioncamere Emilia-Romagna. (Anno 2017).

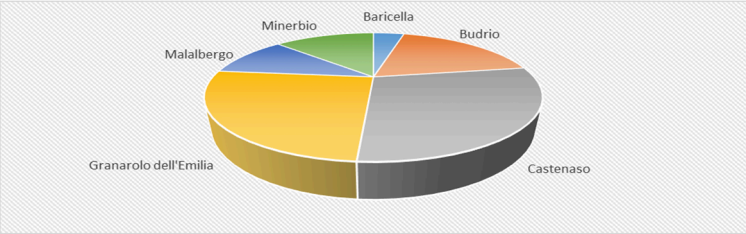


Forse ancor più interessante però è studiare la distribuzione degli addetti, misura che ancor più chiaramente delle unità lavorative, può rendere l'idea che risponde maggiormente ad esigenze di occupazione nei differenti Comuni.
Dalla tabella figura sottostante emerge in maniera inequivocabile la relativa **vocazione industriale dei cittadini del Comune di Castenaso e Granarolo dell'Emilia.**

Tabella 10. Addetti presenti nell'Unione dei Comuni di Terre di Pianura, nel 2017. Fonte: dati rilevati dal Sistema di Monitoraggio Annuale delle Imprese e del lavoro (SMAIL) di Unioncamere Emilia-Romagna. (Anno 2017).

Comuni	Addetti
Baricella	1.098
Budrio	5.072
Castenaso	7.916
Granarolo dell'Emilia	7.025
Malalbergo	2.885
Minerbio	3.548
Totale	*27.544*

Figura 8. Addetti presenti nell'Unione dei Comuni di Terre di Pianura, nel 2017. Fonte: dati rilevati dal Sistema di Monitoraggio Annuale delle Imprese e del lavoro (SMAIL) di Unioncamere Emilia-Romagna. (Anno 2017).



2.1.4 Quadro di sintesi del contesto socio economico

- Per quanto riguarda la **dimensione demografica**, l'Unione presenta, negli ultimi 6 anni, un **dato complessivamente positivo (+3.393 abitanti)**, con una crescita significativa nei Comuni maggiori **(Castenaso e Granarolo dell'Emilia), non sono presenti cali demografici il che è significativo per i Comuni dell'Unione**;
- Il saldo naturale è positivo solo a Baricella, ma compensati dai flussi migratori negativi che dimostrano la forza di volontà da parte dei residenti, di rimanere nelle loro terre;
- **Per quanto riguarda la** situazione reddituale**, i contribuenti residenti nei Comuni di Castenaso e Granarolo dell'Emilia raggiungono** un reddito significativamente superiore alla media nazionale e regionale;
- Il reddito imponibile per contribuente è aumentato, negli ultimi cinque anni, in ogni Comune
- **Per quanto riguarda la** struttura economica**,** si rileva una tendenza di sostanziale stabilità;
- Nei Comuni più grandi prevalgono le attività del settore terziario, negli altri Comuni le attività commerciali. Terziario e attività commerciali rappresentano complessivamente la metà del patrimonio di unità locali presenti nel territorio dell'Unione;
- I dati relativi sia alla dimensione demografica che alla struttura economica evidenziano delle dinamiche positive che confermano l'opportunità di un potenziamento delle gestioni associate e di un miglioramento dei servizi offerti ai cittadini e alle imprese.

2.2 I Comuni e l'Unione Terre di Pianura: visione di sintesi

Nel presente paragrafo si intende fornire **un quadro complessivo e necessariamente sintetico degli Enti coinvolti** dal presente Piano di sviluppo e associati nell'Unione anche al fine di contestualizzare il Piano medesimo soprattutto con riguardo alle dinamiche organizzative sottese.

L'Unione Terre di Pianura è composta dai 6 Comuni della Città Metropolitana di Bologna di **Budrio, Castenaso, Granarolo dell'Emilia, Malalbergo, Minerbio, Baricella** i cui dati socio economici sono stati presentati nel capitolo precedente.

Come meglio evidenziato nel presente paragrafo e in seguito, particolare rilevanza assume in questo contesto **il problema del personale** e della limitata organizzazione di alcuni Enti locali, che comporta, di conseguenza, la difficoltà e la diffidenza a cedere funzioni all'Unione in quanto tale passaggio potrebbe comportare il passaggio di personale che renderebbe critica l'organizzazione dell'Ente.

Per tale motivo, **il presente Piano e in generale l'ottica di potenziamento dell'Unione deve porre al centro questo tema** che non si può risolvere con un'analisi di fattibilità ex ante, ma con studi e progetti dettagliati che indaghino e risolvano il problema delle singole aree amministrative, anche, eventualmente, prevedendo il trasferimento di intere aree organizzative all'Unione.

Prima di procedere ad una descrizione generale dei profili organizzativi dei Comuni appartenenti all'Unione è opportuno precisare come l'Unione medesima veda una forte divisione fra l'area più limitrofa alla cinta urbana di Bologna, con i Comuni principali, Castenaso, Granarolo e Budrio, e l'area meno urbana e più rurale, sia in termini socio economici, ma anche con conseguente impatto dimensionale interno agli Enti con gli altri tre Comuni di Malalbergo, Minerbio e Baricella.

Di seguito alcuni dati sui Comuni associati e sull'Unione.

Il primo Comune per dimensione demografica dell'Unione è **Budrio.** Il DUP 2017-2019 riporta un bilancio con entrate pari a 26 milioni di Euro di competenza previste per il 2019, con una cassa previsionale in entrata per il medesimo anno pari a quasi il doppio, cioè 46 milioni di Euro.

Analizzando il PEG integrato aggiornato al 2018 emerge il seguente profilo organizzativo dell'Ente al netto del segretario comunale:

Settore	TOTALE	Cat B	Cat C	Cat D	ND
Area Programmazione ed organizzazione	4	1	1	2	-
Settore Affari generali	13	5	7	1	-
Servizi finanziari	4	1	1	1	1 inc. ex 110
Settore cultura	22	10	7	5	-
Servizi sociali	1	1	-	0	-
Edilizia privata ed urbanistica	8	-	5	3	-
Lavori pubblici e patrimonio	16	8	5	3	-
TOTALE	68	18	26	15	9

Il Comune secondo per dimensioni del territorio dell'Unione è **Castenaso** con un numero di abitanti leggermente superiore a 15.000. Dal punto di vista organizzativo il Comune di Castenaso conta nell'anno in corso 67 dipendenti, al netto del segretario generale. Tale personale è così suddivisibile:

Settore	TOTALE	Cat. A	Cat. B	Cat. C	Cat. D
Area Affari generali	12	0	2	7	3
Area Bilancio	6	0	0	4	2
Area Controllo di gestione e tributi	5	0	0	3	2
Area Servizi alla persona	22	0	5	12	5
Area tecnica	22	1	8	8	5

TOTALE	67	1	15	34	17

Si precisa che **in tali conteggi non sono stati inseriti i dipendenti in mobilità esterna e quelli che hanno raggiunto il pensionamento nel corso del 2018 o nei primi mesi del 2019**. Si segnala inoltre che nel corso dell'anno in corso sono previsti 4 pensionamenti fra i quali 1 dipendente attualmente in aspettativa (ma ricompreso nel conteggio di cui sopra). A livello di inquadramento, il personale del Comune di Castenaso vede una prevalenza di profili C pari a 34, cioè esattamente il 50% del totale, seguiti dai D (17) e dai B (16), con un solo profilo A.

Dal punto di vista contabile **il Comune ha un volume di entrate di cassa per il 2018 pari ad oltre 29 milioni** di Euro, con un trend previsionale in aumento.

Con riferimento alle funzioni oggetto del presente studio è sicuramente di interesse rilevare come **il Comune di Castenaso abbia un'area amministrativa specifica per il Controllo di gestione** e i tributi che attualmente occupa 5 addetti (cfr. supra), di cui due dedicate all'area controllo di gestione. Si evidenzia inoltre che il **Comune di Castenaso non ha trasferito all'Unione la funzione tributi**. Inoltre, il Comune di Castenaso, insieme al Comune di Granarolo è l'unico che ha mantenuto in Unione la funzione Polizia Municipale dopo la fuoriuscita recente dal servizio da parte del Comune di Budrio.

Rispetto ai servizi sociali e all'istruzione si rimanda alla specifica sezione del presente documento evidenziando solo come nel Comune di Castenaso nell'area organizzativa dei servizi alla persona risultano incardinati anche le unità operative dedicate a cultura, associazionismo e sport.

Il terzo Ente per numero di abitanti dell'Unione è il Comune di Granarolo dell'Emilia. Il Comune da un punto di vista di organizzazione generale presenta un numero di dipendenti pari a 50, al netto del segretario comunale, tuttavia, considerando le quote di part-time, il valore di tempi pieni equivalenti (full time equivalent) giunge a circa 47,7 unità.

Dal punto di vista organizzativo, il personale del Comune risulta così suddiviso:

Settore	TOTALE	Cat B	Cat C	Cat D	ND
Servizi scolastici/Istruzione	15	2	12	1	-
Pianificazione e gestione del territorio	18	6	8	4	-
Staff del sindaco	1	-	-	1	-
Cultura/Biblioteca/Sociale	4	2	1	1	-
Servizi sociali	1	1	-	0	-
URP/servizi demografici	8	1	4	2	-
Servizi finanziari	3	-	2	1	1
TOTALE	50	12	27	10	1

Mentre rispetto ai dati di personale forniti si specifica quanto segue:

- **Con riferimento ai servizi sociali vi sono ulteriori addetti con rapporto interinale**. In particolare sono stati segnalati 6 rapporti di lavoro interinale di cui 4 dedicati al Servizio Sociale (nello specifico 2 assistenti sociali e 2 amministrativi) di cui 1 part-time con scadenza al 30 Giugno dell'anno in corso;
- Rispetto al personale effettivamente impiegato mostrato nella tabella precedente, si evidenzia 1 rapporto cessato a far data dal 1 Aprile scorso nell'area Pianificazione e gestione del territorio (cat.

D1), 4 probabili pensionamenti nell'arco degli anni 2019 e 2020, nonché due richieste di nullaosta per mobilità.

Nel Comune di Granarolo i dipendenti cat. C sono superiori al 50% del totale con, al contrario di Castenaso, una prevalenza di profili B rispetto ai D. Si segnala che 11 dipendenti di cat. C sono impiegati in strutture educative comunali (nidi-asilo).

Con riferimento alle funzioni conferite all'Unione **il Comune di Granarolo è fra i Comuni che aderiscono alla gestione associata anche delle due funzioni a cui non aderiscono tutti gli Enti cioè Polizia Municipale e Tributi.**

Rispetto alle funzioni oggetto di analisi per un possibile futuro trasferimento si evidenzia come il numero di addetti del Comune di Granarolo risulta già sensibilmente inferiore a quello del Comune di Castenaso, fatta salva l'area tecnica con 18 addetti rispetto ai 23 dell'Ente di maggiori dimensioni. In particolare, spicca il caso dei servizi sociali e dell'istruzione rispetto alle quali si evidenzia la presenza quasi totale di addetti interinali per la parte "operativa" dell'assistenza sociale.

Dal punto di vista contabile il Comune di Granarolo presenta un bilancio con valori di entrate previsionali di competenza per il 2019 di circa 12 milioni di Euro.

Il quarto Comune dell'Unione per abitanti è **Malalbergo**. Dal punto di vista organizzativo, sulla base dei dati fornitici, il quadro organizzativo dell'Ente risulta essere il seguente:

Settore	TOTALE	Cat B	Cat C	Cat D	ND
SETTORE AFFARI GENERALI E SERVIZI DEMOGRAFICI	5	0	4	1	-
SETTORE SERVIZI ALLA PERSONA	11	3	6	2	-
SETTORE PIANIFICAZIONE E GESTIONE DEL TERRITORIO	11	5	4	2	-
POLIZIA LOCALE	7	0	5	2	-
SETTORE ECONOMICO FINANZIARIO	5	1	2	2	-
TOTALE	39	9	21	9	0

Il personale impiegato evidenziato nel quadro precedente risulta tutto full time fatta eccezione per due profili, un B6 operativo nel settore del nido comunale e un C1 dei servizi demografici part-time rispettivamente al 58% e al 66%.

Dal punto di vista del **costo del personale emerge un valore complessivo di circa 1,38 milioni di Euro** con una media di 35mila Euro a dipendente.

Con riferimento alle prospettive del personale indicato si segnala che **un addetto di PM passerà in mobilità** al Comune di Poggio Renatico nella seconda metà dell'anno e 1 altro addetto è in mobilità/comando presso il Comune di Ferrara. Un'altra risorsa è già in mobilità part time presso Minerbio mentre un operatore di nido andrà in pensione a partire dal 1 Luglio

Si evidenzia inoltre che **il Comune di Malalbergo non partecipa all'ufficio tributi associato di Unione** con 3 dei 5 addetti del settore economico e finanziario dedicati ai tributi. Anche la polizia locale è del singolo Ente, con una convenzione presente per il comando della medesima con Minerbio e Baricella. Dal punto di vista contabile il Comune presenta un bilancio di circa 9 milioni di Euro.

Il Comune di Minerbio presenta una struttura organizzativa con 31 unità di personale attive di cui tre in part-time comunque vicino al 100% del monte ore pieno (> dell'80% del monte ore).

Settore	TOTALE	Cat B	Cat C	Cat D
1° Settore - Affari generali ed istituzionali	7,5	3	4	0,5
2° settore - Pianificazione, Gestione e Sviluppo del Territorio	9	3	5	1
3° settore - Economico finanziario e controllo	2	1	1	0
Servizio Associato di Polizia Municipale Minerbio - Baricella	4	0	3	1
5° settore - Servizi alla Persona e alla comunità	8,5	2	5	1,5
TOTALE	31	9	18	4

Come evidenziato nella tabella il Comune di Minerbio gestisce tramite convenzione intercomunale il servizio di Polizia Municipale con Baricella. Emerge in questo caso chiaramente come alcuni settori (si veda in primis il Settore Economico finanziario e controllo) siano molto deboli organizzativamente e necessitino pertanto di forme di supporto anche tramite una gestione associata.

Tale quadro sarà ancora più marcato negli anni a venire con la previsione di 2 pensionamenti (uno nei servizi manutentivi e 1 nei servizi educativi) nel corso del 2019, una cessazione già avvenuta nel mese di Marzo e 1 cessazione prevista fra il 2020 e il 2021 nei servizi sociali.

Con riferimento alle funzioni oggetto di studio nel presente Piano, emerge un quadro di personale veramente limitato con due addetti al SUE e all'urbanistica.

Dal punto di vista contabile, il bilancio 2018 prevede entrate di competenza per 18 milioni e di 26 di competenza.

L'ultimo Ente per dimensioni demografiche dell'Unione è il Comune di Baricella che, sulla base dei dati forniti risulta avere un totale di 42 dipendenti, quindi un valore maggiore dei Comuni di Minerbio e Malalbergo precedentemente individuati. Come negli altri casi si riporta la tabella di distribuzione del personale dell'Ente per area di appartenenza e inquadramento:

Settore	Totale	Cat. B	Cat. C	Cat. D
AA.GG. - URP – Demografici	5	0	2	3
Economico – Finanziario	3	0	2	1
Farmacia	6	1	0	5
Governo e sviluppo territorio	8	3	3	2
Polizia locale	4	0	3	1
Servizi alla persona	15	5	9	1
Non indicato	1	0	0	3
TOTALE	42	9	19	14

Tale quadro è da rettificare alla luce delle previsioni di mobilità e pensionamenti stimate per l'anno in corso pari a 5, delle quali due relative a personale part-time.

Rispetto agli altri Enti **maggiore è in questo caso il numero di part-time** impiegati con 6 delle 42 risorse indicate nella tabella precedente che ricadono in tale casistica. In particolare, alla luce di tali valori emerge un valore di "tempi pieni equivalenti" pari a 40 unità circa.

Con riferimento all'Unione, si evidenzia che la stessa risulta essere abbastanza strutturata comprendendo ad oggi 60 addetti, sebbene nell'anno 2018 sono avvenute diverse cessazioni, legate, in particolare al ritiro di Budrio dall'associazione della funzione di polizia municipale associata, con il conseguente rientro dei relativi dipendenti all'Ente di appartenenza.

Di seguito il dato dei dipendenti dell'Unione divisi per inquadramento e settore:

Funzione/servizio	TOTALE	CAT B	CAT C	CAT D
Tributi e riscossioni coattive	8	1	4	3
SUAP	4	0	2	2
PM	24	0	18	6
Segreteria	2	1	1	0
ICT	5	0	4	1
Servizi finanziari	2	0	1	1
Personale	9	0	6	3
Gare	3	0	0	3
Statistica	2	0	1	1
Sismica	1	0	0	1
TOTALE	60	2	37	21

Dai dati dell'Unione e dei singoli Comuni emerge un quadro di insieme sulla struttura organizzativa degli Enti riassumibile come segue:

- **L'Unione Terre di Pianura, al di là dell'inquadramento nell'ambito delle Unione avviate è una realtà rilevante soprattutto se raffrontata ai Comuni associati**. Infatti, rispetto ad altre realtà anche in Regione Emilia Romagna, **sorprende verificare che la realtà associata ha un numero di dipendenti inferiore solo a quello dei due Comuni principali**, tra l'altro solo in virtù della recente cessazione e ri trasferimento al Comune di Budrio di diverse unità di personale, considerando le quali l'anno scorso l'Unione risultava essere il primo Ente del territorio per numero di dipendenti;
- **L'Unione presenta profili professionali mediamente più alti rispetto ai Comuni con ben 21 profili D** pari al 24% circa di tali addetti degli Enti coinvolti e, di contro il 2,7% di B. Ovviamente tale impostazione permette di identificare già ora l'Unione come possibile centro di eccellenza per le attività maggiormente specialistiche in cui i Comuni accentrano e condividono le risorse più qualificare per la gestione delle principali criticità.
- **Il tema del personale**, sebbene da più parti rilevato come presente e rilevante, tuttavia, dall'analisi dei dati riportati, anche riportati rispetto ad altre realtà, **non risulta particolarmente critico** con un numero di addetti di sistema, al netto degli interinali impiegati, pari a 358 unità. Su tali volumi si ritiene possibile sviluppare ragionamenti di gestione associata senza che il trasferimento di uno o più addetti da un Ente rischi necessariamente di mettere in crisi un'intera area.

Nel prossimo paragrafo si delineeranno le funzioni che saranno oggetto di approfondimento e valutazione nel Piano e nella componente implementativa del Piano medesimo. Come meglio evidenziato, le funzioni trasferite in Unione sono generalmente percepite positivamente dagli Enti, anche in virtù di un trasferimento molto robusto di tali funzioni. Fa eccezione a questo quadro positivo, la funzione di gestione del personale con alcune criticità organizzative emerse nel corso delle interviste di cui si darà conto.

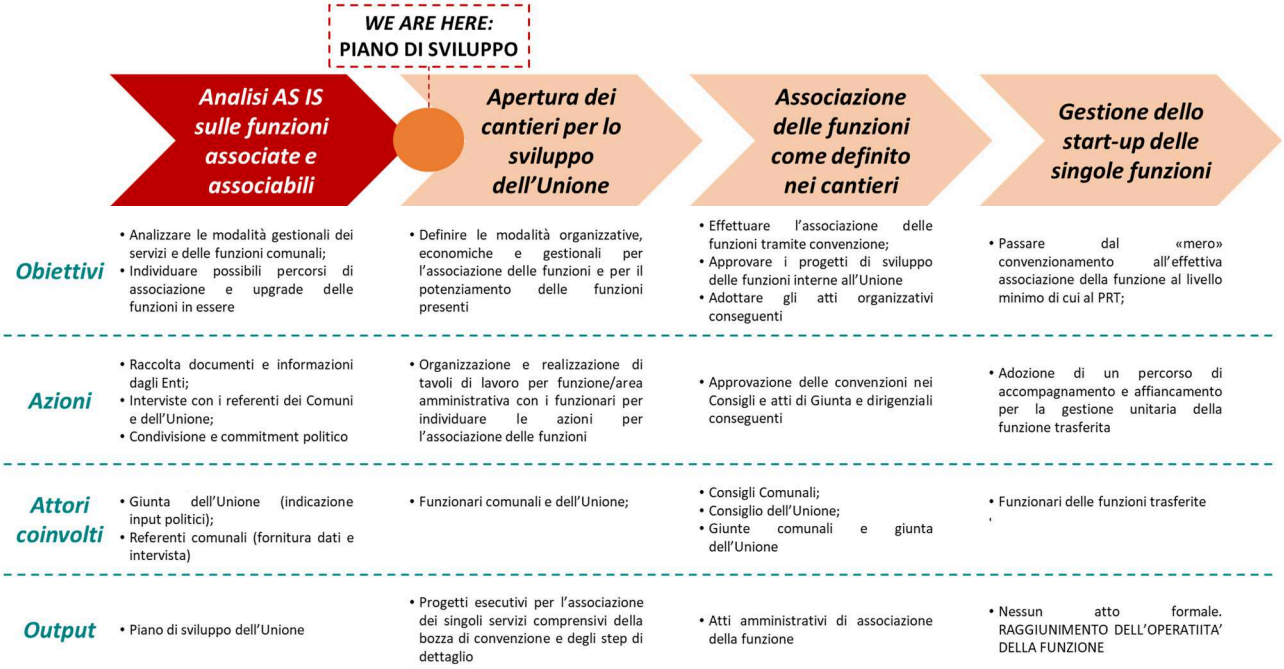
Particolarmente importante è evidenziare come nel presente piano si dia molto rilievo al processo aggregativo più che alle singole funzioni di interesse, in quanto in questa fase è necessario dedicare ancora maggior tempo, con una fase politica stabile successiva alle elezioni, alla definizione delle modalità operative di azione sulle singole funzioni.

3 Azioni per lo sviluppo dell'Unione

3.1 Visione di sintesi del percorso di sviluppo

Nella presente sezione si intende fornire un quadro di insieme del processo di sviluppo immaginato per l'Unione Terre di Pianura per i prossimi 12 mesi.

Lo sviluppo dell'Unione per i diversi servizi è logicamente scomponibile in 4 fasi successive come evidenziato nella figura seguente:



Come illustrato in figura, il presente piano costituisce un primo passaggio di definizione delle linee strategiche di sviluppo che "apre le porte" ad un percorso fortemente collaborativo di costruzione dal basso del futuro assetto dell'Unione.

Si ritiene infatti fondamentale che il nuovo assetto gestionale delle singole funzioni e delle singole aree amministrative nasca da una condivisione e da una co-progettazione effettuata insieme ai funzionari dei Comuni che individuino nell'Unione l'opportunità di gestire i propri carichi di lavoro e la propria crescita professionale con modalità più efficaci.

Tale passaggio è reso necessario dal quadro di contesto politico che, come più volte indicato, è caratterizzato dall'appuntamento elettorale di fine Maggio, ma anche dall'oggettiva resistenza e scetticismo dei funzionari dei Comuni rispetto all'associazione dei servizi. Infatti, negli incontri fatti sono emerse diverse perplessità e dubbi di carattere organizzativo e procedurale (fatta eccezione forse per i servizi sociali ed educativi) che, allo stato attuale non permettono di decidere per alcun modello organizzativo né di affermare con certezza le funzioni associabili. Si è invece ritenuto più profittevole dedicare ampio spazio alla fase progettuale al fine di trovare soluzioni tecniche che "smontino" i dubbi dei tecnici coinvolti.

Per tale motivo si sono ipotizzati questi quattro step logici che per una migliore comprensione si illustrano in maniera più estesa di seguito:

- Fase 1: Analisi AS IS. La prima fase, iniziata con l'individuazione della società incaricata della redazione del Piano di sviluppo e con l'individuazione delle funzioni da associare da parte della Giunta. In particolare, tale fase è quella che ha portato alla redazione del presente Piano e alla sua approvazione. Essenzialmente tale fase, oltre all'avvio in Giunta e all'individuazione di un supporto esterno per la redazione del Piano ha visto la richiesta di dati e informazioni organizzative specifiche ai referenti delle funzioni potenzialmente associabili al fine di redigere il presente studio, nonché all'organizzazione di specifici incontri "per funzione" (un preludio dei tavoli di lavoro successivi) nonché di un incontro con i funzionari dell'Unione per le funzioni già associate. Posta la completezza e l'esaustività dei dati forniti dai funzionari a seguito dell'invio della check list di rilevazione, negli incontri si è mirato, più che altro, ad approfondire le modalità di gestione attuale delle funzioni oggetto di studio e del presente piano nonché il punto di vista dei funzionari in merito all'associabilità delle stesse e a possibili soluzioni organizzative ipotizzate per superare le criticità sollevate.

  Gli incontri effettuati hanno permesso di individuare, oltre ai dati organizzativi e gestionali delle diverse funzioni oggetto di studio, anche i principali ostacoli potenziali al processo di unificazione nonché alcune dinamiche su cui vigilare.

- Fase 2: I cantieri di sviluppo. Nei mesi immediatamente successivi all'approvazione del presente Piano, si darà priorità al consolidamento delle basi informative sulle quali è costruito e sull'analisi di dettaglio degli aspetti tecnici, oltre ad avviare i cantieri di lavoro per l'attuazione de Piano.

  In particolare, per ciascuna funzione oggetto di analisi si costituirà un cantiere a cui parteciperanno i funzionari responsabili della funzione medesima presso i singoli Comuni dell'Unione. Obiettivo dei cantieri di lavoro è la definizione di progetti esecutivi per l'associazione delle funzioni che, a un livello di maggior dettaglio rispetto al presente Piano, individuino le modalità operative per la futura organizzazione del servizio. Come indicato, si ritiene infatti fondamentale una co-progettazione delle funzioni da parte dei funzionari che dovranno poi agire all'interno del modello organizzativo disegnato.

  E' pertanto importante che i processi organizzativi non risultino calati dall'alto ma sia il frutto di una progettazione condivisa. Ovviamente si dovrà individuare una figura dell'Unione di coordinamento dei cantieri che detti tempi e modalità operative per le singole riunioni degli stessi.

  Un cantiere specifico sarà dedicato alle funzioni dell'Unione da potenziare. Come descritto di seguito, si ritiene che il maggiore focus, in questo senso, sarà relativo alla funzione "Gestione del personale che, al di là dei profili relativi agli "items" delle schede funzioni, è quella che necessità un

miglioramento organizzativo (e probabilmente informatico), anche in virtù della percezione negativa riscontrata fra gli usufruitori del servizio/funzione.

Si verificherà inoltre se e come poter sviluppare ulteriormente alcuni servizi, in primis la gestione associata dei tributi, attualmente effettuata per soli 3 Enti locali sebbene nel corso delle interviste effettuate si sia riscontrata una scarsa disponibilità dai tecnici dei singoli Enti che non hanno i tributi associati ad effettuare tale passaggio.

Forte incidenza su questa fase progettuale avrà l'esito elettorale e l'input che la nuova Giunta darà alle attività di sviluppo strategico dell'Unione. Come accennato in premessa, a seguito delle elezioni amministrative di Maggio 2019 sarà effettuato un aggiornamento del Piano. Si ritiene comunque necessario avviare i cantieri prima della scadenza elettorale (indicativamente per metà Maggio) e portare lo stato avanzamento delle attività alla nuova Giunta dell'Unione quando la stessa si insedierà.

I canteri porteranno, come detto alla produzione di specifici progetti gestionali esecutivi che saranno condivisi prima con la Giunta dell'Unione e da questa formalmente approvati e trasmessi per conoscenza anche alla Regione a fini rendicontativi ai sensi dell'accordo di programma. Allegata ai progetti esecutivi di associazione delle funzioni vi saranno anche le convenzioni che pur partendo dal modello regionale saranno ovviamente adattate allo specifico contesto e a quanto emerso dai cantieri organizzativi operativi.

- **Fase 3: Associazione delle funzioni. L'approvazione dei progetti in Giunta è il passo formale che avvierà la fase di approvazione delle convenzioni** con il passaggio dei singoli progetti esecutivi e delle convenzioni nei Consigli Comunali dei Comuni aderenti e la successiva approvazione nel Consiglio dell'Unione per rendere efficace il convenzionamento. In questa fase bisognerà inoltre avviare le procedure formali di carattere amministrativo per i passi organizzativi successivi quale, in primis il trasferimento del personale/capacità assunzionale all'Unione.

  Con i passaggi formali individuati in questa fase si dovrà permettere all'Unione di sviluppare nel minor tempo possibile i passi per giungere al livello organizzativo auspicato nei progetti esecutivi di cui alla Fase precedente. In questa fase, il ruolo centrale lo giocheranno i Consigli comunali e il Consiglio dell'Unione per giungere all'approvazione delle convenzioni senza difficoltà. Sarà quindi propedeutica a questa fase un importante passaggio di **presentazione dei progetti nei Consigli e/o ai singoli consiglieri comunali** nella consapevolezza che una conoscenza e un confronto con chi ha predisposto i piani possa permettere uno sviluppo condiviso con i decisori politici. Obiettivo fondamentale di questa fase **è giungere in tempi relativamente contenuti all'approvazione della convenzione.** Infatti, è importante giungere entro il termine del 2019 a tale passaggio per avere un avvio formale delle funzioni non oltre il 1 Gennaio 2020 e dedicare i primi 4 mesi del 2020 per dare piena effettiva ai servizi associati.

- **Fase 4: Start-up delle funzioni.** La quarta e ultima fase è quella forse più sottovalutata nei processi aggregativi e tale sottovalutazione è quella che probabilmente in diversi casi comporta il fallimento o comunque tensioni nella fase di effettivo sviluppo della funzione. Tipicamente infatti la stipula della convenzione viene percepita come il punto di arrivo del processo mentre nella logica di cui al presente piano costituisce sicuramente lo snodo amministrativo e formale fondamentale, che tuttavia non può che aprire una fase delicata di gestione dei processi di cambiamento e di affinamento delle procedure e dei processi già progettati in fase pre-convenzione ed ora implementati. **Obiettivo di questa fase è,**

dal punto di vista formale, poter affermare di gestire in forma associata 6 funzioni di cui al PRT coerentemente con quanto previsto dall'accordo di programma, mentre a livello sostanziale quello di traghettare le nuove funzioni e le funzioni già associate e consolidate ad un livello di "ordinarietà" e pertanto fuori dalla fase di start-up.

Ovviamente l'attività di sviluppo dell'Unione non si esaurisce in queste 4 fasi che sono quelle previste dal presente piano di sviluppo, il quale ha un'ottica limitata all'arco temporale previsto nell'accordo di programma, in quanto dal medesimo finanziato. Non risulta in questo momento significativo ipotizzare uno sviluppo più a lungo termine anche in virtù della necessità di considerare eventuali nuove previsioni programmatiche regionali (PRT 2019-2021).

Nella sezione successiva si riporta l'esito delle analisi svolte per le funzioni già associate con l'indicazione delle azioni di rafforzamento previste nonché con i punti critici rilevati per le medesime sia dai colloqui con l'Unione e suoi funzionari sia attraverso l'illustrazione dei dati fornitici.

3.2 Lo sviluppo delle funzioni già associate

3.2.1 Premessa

Con riferimento alle attuali gestioni associate, le stesse sono state approfondite tramite l'analisi dei dati forniti a seguito di somministrazione di una apposita check list di rilevazione e tramite una intervista ad hoc con i funzionari responsabili dei singoli servizi.

E' innanzitutto opportuno e necessario evidenziare come dal punto di vista organizzativo si riscontri una dinamica positiva con un piena disponibilità a collaborare per i singoli uffici.

A livello formale, l'accordo di programma prevede che entro l'aprile 2020 si raggiungano i seguenti livelli rispetto a quanto previsto dalle schede funzioni allegate al programma di riordino territoriale:

a) il c.d. "livello base" di effettività per almeno sei funzioni gestite in forma associata secondo quanto previsto dalle rispettive schede-funzioni del PRT;

b) (almeno) una azione di consolidamento tra quelle previste dalle rispettive schede funzioni per quattro funzioni gestite in forma associata.

Dall'analisi delle schede funzioni e della carta d'identità dell'Unione emerge come per le funzioni già associate, fatta eccezione per la protezione civile, risultano già raggiunti livelli di effettività elevati. Su tali funzioni si apre semmai dal punto di vista formale la possibilità di contribuzione da parte di Regione, con particolare riferimento alla Polizia Municipale che dal 1 Gennaio 2018 è relativa a soli 2 Comuni e che pertanto perdere qualsiasi livello di effettività e la gestione tributi, anch'essa relativa ad una parte dei Comuni dell'Ente.

In questo senso, pertanto non si ritiene rilevante procedere ad una mappatura di dettaglio delle funzioni in essere al fine di rilevare nel dettaglio i passi di potenziamento coerenti con le schede funzioni in quanto per tutte le funzioni, come si è detto, si è raggiunta una azione di consolidamento (tranne che per la protezione civile).

In questo senso, si ritiene che per rispondere al dato formale dell'accordo si dovranno mantenere oltre al livello di effettività e dunque con almeno un'azione di consolidamento le funzioni ICT, Centrale unica di committenza e Gestione del personale, nonché i tributi per il bacino di riferimento, nonché individuare una

ulteriore funzione a tale livello ove il servizio tributi di sub-ambito non fosse più ritenuto quale 1 funzione rientrante fra quelle valutabili ai sensi dell'accordo di programma (si ritiene, come meglio descritto in seguito che i servizi sociali possano essere una funzione profittevolmente associabile ad un livello avanzato).

Posta questa opportuna e necessaria premessa che svincola il Piano da qualsiasi adempimento formale legato all'accordo di programma con riferimento alle funzioni già associate, **in questo paragrafo si ritiene utile indicare la necessità di intervenire sulle modalità organizzative della funzione gestione del personale**. Tale funzione evidenzia alcune criticità riscontrate dagli utenti della medesima sia dal punto di vista organizzativo che dal punto di vista delle funzionalità del software in uso, secondo quanto dichiarato dall'attuale responsabile ad interim.

In questo senso, **l'Unione, con il presente piano, si impegna ad intervenire nella definizione di azioni di risoluzione dei punti deboli dell'ufficio** individuando, in particolare, un sistema procedurale per i singoli procedimenti dell'ufficio, una attribuzione più specifica di ruoli e funzioni e, ove effettivamente necessario, l'individuazione di strumenti informatici che possano sopperire alle lacune degli attuali.

Anche alla luce dei recenti avvicendamenti di diversi responsabili della funzione, è tuttavia necessario che il percorso di analisi dei processi attuali, identificazione dei punti di debolezza, disegno dei nuovi procedimenti sia effettuato in tempi congrui rispetto al livello di approfondimento necessario da attribuire a tale attività.

Tale passaggio di rafforzamento dell'ufficio personale si ritiene che possa rafforzare l'intera Unione e i singoli comuni soci, in quanto l'organico attuale dell'ufficio (9-11 persone) risulta rilevante, pari a circa il 15% del personale dell'Unione e il 2,5% del personale di tutti gli Enti. Inoltre l'ufficio personale costituisce un'interfaccia rilevante per la reputazione dell'unione fra il personale degli uffici comunali in quanto tratta processi e componenti sensibili su cui anche il minimo errore può generare rilevanti casi di tensione. Per tale motivo un intervento di miglioramento dell'operatività di tale area permetterebbe di migliorare l'immagine dell'Unione di fronte ai Comuni e ai funzionari dei medesimi.

3.3 Le nuove funzioni da trasferire

3.3.1 Premessa e metodologia di analisi adottata

Le funzioni oggetto di possibile trasferimento e comunque di analisi ed approfondimento **sono state individuate dalla Giunta dell'Unione nelle seguenti:**

- SUE e pianificazione urbanistica;
- Controllo di gestione;
- Servizi sociali e servizi educativi.

A seguito della definizione delle funzioni si sono organizzati **degli specifici incontri con i referenti comunali di tali funzioni** oltre all'invio di specifiche check list di rilevazione di dati ed informazioni relative alle funzioni medesime.

Le interviste e le schede sono state trasmesse al solo personale individuato dai Comuni firmatari dell'accordo di programma.

Nel corso degli incontri è stato richiesto di descrivere l'attuale modalità di gestione della funzione e le criticità presenti, nonché il quadro gestionale potenziale in caso di trasferimento della funzione.

Nei sotto paragrafi successivi si descrive l'esito di tali incontri e le considerazioni conseguenti effettuate. Si impostano inoltre possibili modelli di sviluppo della funzione associata lasciando, come già detto, ad una fase successiva di progettazione esecutiva da parte di cantieri di lavoro fra i funzionari, la definizione di un modello di sviluppo e organizzazione di dettaglio anche considerando l'insediamento prossimo della nuova Giunta dell'Unione con conseguente necessità di una nuova validazione politica delle ipotesi di sviluppo indicate nel presente piano.

Le azioni/attività per giungere al livello base di almeno due delle funzioni indicate di seguito sono riportate nel capitolo successivo.

Tali attività non sono "conformi alle schede funzioni" poiché le schede funzioni non identificano azioni specifiche, ma obiettivi da raggiungere.

In questo senso, anticipando quanto descritto nel capitolo successivo, l'Unione Terre di Pianura dichiara che intende giungere alla stipula delle convenzioni in almeno l'80% dei Comuni associati per almeno due funzioni fra quelle di seguito indicate entro il 15 Dicembre 2019, con l'avvio della funzione dal 1/1/2020.

Si dichiara inoltre che, per le medesime funzioni si intende prevedere il raggiungimento del livello base previsto nelle schede funzioni (inserimento in organigramma/funzionigramma, trasferimento del personale, individuazione responsabile, indicazione stanziamenti nei bilanci dei Comuni, etc…) entro il 30/04/2020 coerentemente con quanto previsto dall'accordo.

3.3.2 Il SUE e la pianificazione urbanistica

Prima di effettuare le riflessioni in materia di SUE e pianificazione urbanistica di Unione si evidenzia che con riferimento alla sismica, l'altra componente funzionale a costituire un'unica funzione insieme al SUE e al SUAP secondo la tabella 1 del PRT, i Comuni dell'Unione hanno avviato la funzione sismica associata a partire dal 1 Gennaio 2019 pertanto tale funzione può dirsi associata sebbene ove non unita con SUAP e SUE non possa ritenersi valevole ai fini del conteggio delle sei funzioni ai sensi dell'accordo di programma.

Con riferimento allo Sportello unico edilizia, i dati forniti dai Comuni permettono di evidenziare il seguente quadro di estrema sintesi:

- Il Comune di Castenaso dedica a tempo pieno due addetti alla funzione di categoria C, impiegati in egual misura nell'attività di back office per il 65%, 20% del loro tempo per attività di front office e per il 10% del loro tempo nella redazione di atti amministrativi. Si evidenzia inoltre che il Comune, come gli altri dell'Unione, impiega la PEC come strumento di comunicazione con gli intermediari, con un volume di pratiche gestite intorno alle 700 annue in media nell'ultimo triennio. La commissione paesaggistica è presente per il solo Comune in questione, mentre è di particolare interesse la presenza di un appalto di circa 50 mila Euro annui per la digitalizzazione degli archivi e delle pratiche edilizie comunali. In particolare, con tale incarico estero, il Comune stima di digitalizzare circa il 12-15% dell'archivio ogni anno e di essere giunto, a fine 2018 a digitalizzare già il 35% dell'archivio comunale.
- Anche il Comune di Granarolo impiega due addetti per il servizio con tuttavia un maggior onere (circa 1 FTE) dedicato alla redazione di pratiche ed atti amministrativi contro lo 0,2 impiegato a Castenaso. Dal punto di vista dei canali di trasmissione, anche nel caso di Granarolo emerge l'utilizzo della PEC, o ancora in determinati frangenti il cartaceo, per le pratiche di edilizia residenziale, mentre si ha l'utilizzo di PEC e portale per la componente che transita dal SUAP per le attività produttive. Il software

utilizzato, SuapNet, è il medesimo per tutta l'Unione, fatta eccezione per il Comune di Malalbergo. Dal punto di vista delle pratiche gestite sono molto inferiori (circa la metà) di quelle di Castenaso con circa 341 pratiche annue trattate.

- Il Comune di Malalbergo dichiara invece di impiegare sul servizio in questione un addetto a tempo pieno di categoria C3 con il supporto di un addetto del medesimo inquadramento per circa l'ottanta per cento del suo tempo e la supervisione per il 20% del suo tempo del funzionario responsabile dell'area tecnica, per complessivi, cumulati 2 tempi pieni equivalenti. Anche Malalbergo conferma l'assoluta prevalenza della componente di back office che nel caso in esame pesa per 0,75 FTE rispetto al monte ore complessivo impiegato di 2 FTE. Come detto, rispetto agli altri Enti, il Comune di Malalbergo si distingue per l'utilizzo esclusivo, in tutti i settori, di Datagraph come fornitore software. Il numero di pratiche gestite è in linea con quello di Granarolo e, come nel caso degli altri Enti, è presente una Commissione paesaggistica costituita per il solo Comune di Malalbergo.
- Il Comune di Minerbio conferma l'impiego di due risorse complessive per il servizio sebbene presenti un numero di pratiche gestite leggermente inferiore rispetto a quelle degli altri Enti con circa 200 casi gestiti all'anno. Si utilizza anche in questo caso la PEC o il cartaceo confermando il mancato utilizzo dell'applicativo regionale SiedER. Nel caso in esame la Commissione paesaggistica è gestita in convenzione insieme al Comune di Budrio.
- Il Comune di Baricella vede impiegato un addetto principale per la funzione con il supporto di due ulteriori dipendenti per la gestione complessiva di circa un centinaio di pratiche annue. Anche il Comune di Baricella presenta l'associazione cn Budrio della Commissione paesaggistica e, come nel caso degli altri Enti una gestione mista PEC-cartaceo dei rapporti con l'utenza.

Dai dati sommariamente riportati emerge un disallineamento nell'impiego delle risorse con quasi tutti i Comuni che indipendentemente dal numero di pratiche (dalle oltre 700 di Castenaso alle poco più di 100 di Baricella) impiegano nel servizio due o poco meno di due addetti. Tale dato, lungi dall'evidenziare inefficienze attuali, mostra in realtà possibili efficienze nella gestione associata con la possibile ottimizzazione dell'impiego delle risorse attualmente nel servizio.

Ulteriore considerazione da effettuare rispetto al SUE è l'annosa questione del rapporto fra tale funzione e la pianificazione urbanistica. Alcuni funzionari dei Comuni hanno espresso in maniera rilevante la necessità che la gestione del SUE vada di pari passo con la gestione della pianificazione urbanistica in quanto solo la conoscenza del piano comunale può permettere di dare informazioni e verificare e controllare attività edilizie in maniera corretta nonostante un indebolimento di tale legame a seguito dell'introduzione della CIL (comunicazione inizio lavori) e la standardizzazione dei modelli di comunicazione stessi.

Rispetto a questo aspetto è inoltre da evidenziare come i tecnici degli Enti hanno espresso un ampio consenso a sviluppare una pianificazione urbanistica unitaria, anche alla luce dei vincoli sempre maggiori della pianificazione di area vasta (provinciale) e del conseguente minor peso della "politica" nella definizione di aspetti locali. In questo senso si evidenzia che l'Unione si sta già muovendo per la predisposizione del PUG associato (non unico) sulla scorta di quanto già fatto relativamente al PSC "quadro" unitario con la necessità di individuare risorse per valorizzare tale

Ulteriore considerazione rispetto alla possibile associazione dei SUE è relativa alla forte standardizzazione della modulistica regionale con la conseguente standardizzazione dei controlli documentali inziali. Rispetto a tale

fase non risulta necessaria quella conoscenza del piano regolatore comunale o dei regolamenti edilizi specifici, posta la volontà di avviare un percorso di omogeneizzazione degli stessi, ma meramente una verifica sulla presenza o meno di documenti necessari.

Rispetto a tale attività si potrebbe sviluppare un percorso di associazione o comunque provare a sviluppare **una associazione dell'intera funzione a più livelli:** la gestione condivisa, tramite apposito repository documentale gestibile anche da remoto, della fase di istruttoria documentale e della prima fase di approvazione/avvio dell'iter o diniego e invece un mantenimento di un presidio locale, sebbene formalmente trasferito in unione, dei tecnici precedentemente del Comune i-esimo per l'analisi puntuale di coerenza e compliance della pratica con i regolamenti e i piani del Comune stesso. Ovviamente questa ipotesi organizzativa a due livelli potrebbe essere un primo passo anche ove affiancata all'effettiva pianificazione unitaria.

Questa come altre ipotesi organizzative hanno riscontrato una freddezza fra i tecnici intervistati, ma saranno oggetto degli specifici cantieri da svilupparsi successivamente all'approvazione del piano.

Rimane di fondamentale importanza la valutazione dell'associazione del SUE insieme alle già associate SUAP e sismica per non perdere i contributi relativi a tali funzioni.

3.3.3 Il controllo di gestione, i servizi finanziari e la gestione dei tributi locali

Il mandato ricevuto dalla Giunta è stato quello di indagare la possibilità di associare il controllo di gestione.

Tale funzione non è in essere in quasi tutti i Comuni associati in quanto gli Enti inferiori ai 15mila abitanti e comunque con tali emergenze gestionali da non potersi permettere anche tale attività non obbligatoria. In questo senso, **la creazione di questa funzione in Unione rischierebbe di generare costi aggiuntivi per i bilanci dei Comuni fatta eccezione per Budrio e Castenaso che già impiegano personale specifico per tale funzione** o, ove effettuata a parità di trasferimenti, oneri aggiuntivi per il personale già impiegato dall'Unione.

Posto che su tale funzione la riflessione rimane aperta alla luce della possibilità dei Comuni di dotarsi di strumenti di controllo interno efficaci e utili per capire la direzione assunta dall'Ente, **si è colta l'occasione per un approfondimento su tutta l'area ragioneria** nella quale tipicamente il controllo di gestione viene incardinato (sebbene, ad esempio, nel caso di Castenaso non sia così).

Rispetto ai servizi finanziari si sono raccolti i dati relativi al personale impiegato e al numero di pratiche gestite oltre che raccogliere dati e informazioni in merito alla componente tributi per gli Enti che non hanno aderito all'attuale servizio associato.

Su entrambe le componenti, cioè servizio ragioneria e tributi per chi non ha ad oggi aderito al servizio associato si è evidenziato un rilevante scetticismo **rispetto alla creazione di una ragioneria unificata, dall'altra si è comunque raccolta la disponibilità ad avviare un percorso di riflessione comune.**

In particolare**, si è cercato di evidenziare ai responsabili il possibile giovamento, soprattutto per i Comuni minori, che porterebbe l'unificazione della componente ordinaria e routinaria della ragioneria** come la registrazione dei dati sul software (mandati, reversali, accertamenti e impegni) nonché le ulteriori attività a minor valore aggiunto, soprattutto a seguito del trasferimento della maggior parte dei Comuni ad un software unico. **Si è quindi proposta la fattibilità di tale ufficio associato con i ragionieri che in una prima fase mantengano la**

responsabilità e la "cura" dei bilanci dei Comuni d'origine, con la possibilità di intervento da remoto sugli altri bilanci e con l'interoperabilità piena da subito degli addetti per le attività ordinarie.

Ovviamente l'associazione di un'intera area amministrativa comporta impatti e complessità molto maggiori rispetto alla semplice associazione di funzioni indicata per le altre aree di studio indicate nel presente piano, tuttavia si ritiene che il percorso possa portare dei benefici soprattutto in un'ottica di "sopravvivenza" per i Comuni di minori dimensioni nonché per permettere l'associazione di ulteriori funzioni semplificando le difficoltà connesse al trasferimento di personale essenziale per gli Enti.

Il modello presentato (gestione unitaria della componente routinaria e cura e mantenimento della parte più specifica in capo ai singoli ragionieri) ha evidenziato maggiore disponibilità sebbene ulteriori eccezioni siano state sollevate.

Si ritiene in questo senso che sul versante "servizi finanziari", ma anche "controllo di gestione" la strada verso l'associazionismo sia in salita, fatta salva, per la funzione "controllo di gestione" di un maggior accollo dell'onere dello sviluppo di tale funzione associata da chi oggi già ne sostiene le spese per i propri servizi interni cioè i Comuni di Budrio e Castenaso.

3.3.4 I servizi sociali e i servizi educativi

Con riferimento ai servizi sociali si evidenzia, rispetto alle altre funzioni, un forte allineamento da parte dei funzionari responsabili dei singoli Comuni, i quali già nella seconda parte del 2018 avevano presentato all'Unione uno studio interno per associare la funzione.

Già nella fase attuale vi è coordinamento, soprattutto con riferimento agli appalti comuni o al coordinamento dei regolamenti e delle politiche scolastiche fra i diversi Enti.

In questo senso, nel corso dell'incontro tenutosi con i referenti dei singoli Comuni si è valutata l'opportunità di un approfondimento particolare dell'associazione prevedendo il mantenimento nei singoli Comuni delle funzioni di raccordo con l'associazionismo locale, nonché dell'area culturale, biblioteche e sport.

Dal punto di vista organizzativo, si è ritenuto, insieme ai funzionari coinvolti nel corso delle interviste, di sviluppare un'associazione che tuttavia mantenga la titolarità degli Enti comunali sui servizi e le funzioni. A titolo esemplificativo, i funzionari coinvolti hanno ritenuto di non sviluppare, nell'ipotesi di gestione associata, una graduatoria unica con un unico bando ed un unico regolamento per i servizi educativi e per i livelli scolastici dell'infanzia e primari, prevedendo la sola gestione associata delle attività amministrative collegata. Parimenti lo stesso ragionamento è stato condotto con riferimento al sociale, sebbene in questo caso la gestione associata risulti ancora più urgente in virtù della ormai già troppo ritardata riassegnazione delle deleghe dell'AUSL.

Si ritiene che tale passaggio possa essere preliminare verso tuttavia un punto di arrivo che veda una gestione di Unione della politica educativa e sociale.

Dal punto di vista dei volumi dei servizi gestiti e delle unità di personale coinvolte, i funzionari hanno fornito un quadro esaustivo ed unitario degli addetti e delle voci di spesa per ciascun Ente. In questa fase, come detto, si ritiene utile non effettuare simulazioni di dettaglio del modello organizzativo prospettico lasciando tale valutazione ad una fase successiva.

4 Iter progettuale e cronoprogramma per l'attuazione del Piano di sviluppo

Come indicato nelle premesse del precedente paragrafo, risulta quantomai fondamentale, data la peculiare contingenza politica e la forte criticità rispetto ai caveat posti dai funzionari degli Enti dell'Unione**, sviluppare un percorso "aperto" e che superi anche le criticità legate al personale che i singoli Comuni impiegano per le singole funzioni.** Infatti, se da una parte i Comuni di maggiori dimensioni (Castenaso, Granarolo e Budrio) possono avere maggiori margini, sebbene anche nel loro caso non particolarmente ampi, per gestire processi di trasferimento di funzioni e di personale all'Unione**, gli altri Comuni presentano unità organizzative costituite da poche unità di dipendenti** rispetto alle quali diventa complesso poter sviluppare ragionamenti per singola funzione. In questo senso, si ritiene utile un ripensamento generale degli uffici trasferiti all'Unione in modo da definire un'organizzazione più coerente con le necessità dell'Ente.

Inoltre, **con il termine aperto ci si riferisce alla necessaria definizione di un Piano "in progress" e che si sviluppi su una condivisione di fondo con i dipendenti dell'Unione e dei singoli Enti per le diverse realtà**. Sarà inoltre necessaria la presa in carico da parte della nuova Giunta dell'Unione successiva alle elezioni del 26 Maggio del Piano e degli atti conseguenti affinché possa realizzarsi il Piano medesimo.

Come richiesto dalla Regione, **nel presente paragrafo si riporta, sotto forma d diagramma di GANTT il cronoprogramma ipotizzato per lo sviluppo del Piano e per l'associazione delle nuove funzioni**. Il GANNT è organizzato nella logica delle fasi (tre successive al Piano) indicate nel paragrafo precedente e per milestone di monitoraggio.

Al fine di un più corretto e integrale monitoraggio del Piano si riporta anche il responsabile delle diverse fasi dell'attività nonché le modalità di rendicontazione interne ed esterne per l'Unione, i Comuni e verso Regione.

In particolare, per la Fase relativa ai cantieri per la progettazione esecutiva (Fase 2, ma prima "post piano"), si **prevede l'individuazione, all'interno dei gruppi di lavoro, di un responsabile coordinatore per un maggior commitment interno** e per una organizzazione più operativa dei gruppi di lavori.

I responsabili interni predisporranno un calendario di incontri con specifici temi e logiche di intervento. A titolo esemplificativo e riservandosi di modificare tale impostazione, i tavoli di lavoro e i conseguenti progetti esecutivi dovranno trattare, i seguenti temi che caratterizzano qualsiasi progetto organizzativo:

- **Personale:** stato dell'arte (si veda in questo senso il presente Piano) e modalità di risoluzione delle criticità legate alle carenze in essere. Come detto in precedenza, il tema del personale risulta uno dei più rilevanti con il rischio che, in alcuni casi, sia difficile sviluppare una logica di trasferimento "per funzione".

  Per tale motivo, si dovranno valutare con i referenti dei singoli Comuni e con alla mano i dati dei singoli dipendenti dell'area e impiegati nella funzione gli strumenti operativi per permettere l'operatività di una gestione associata. Come già tratteggiato in precedenza, per i servizi e le funzioni ove ciò sia possibile, si valuterà il trasferimento dell'intera area organizzativa di riferimento; per aree ove invece le funzioni gestite sono anche diverse da quelle che gli amministratori intendono associare si dovrà valutare come permettere una gestione associata senza inficiare la sostenibilità dell'area, soprattutto nei Comuni minori.

- **Organizzazione e processi:** i possibili modelli organizzativi e di sviluppo delle funzioni da associare e per il potenziamento delle funzioni in essere sono già tratteggiati nel presente documento. Nei tavoli di

lavoro (i cosiddetti cantieri) operativi con i responsabili di funzione, si cureranno i dettagli ed in particolare, anche alla luce degli altri due temi fondanti (sistemi e persone), i processi organizzativi e i procedimenti amministrativi (nonché i conseguenti flussi documentali) che dovranno caratterizzare la gestione associata delle funzioni;

- Sistemi: altro punto fondamentale da analizzare nel corso dei tavoli di lavoro saranno i sistemi informativi che dovranno ovviamente convergere, per i diversi servizi verso una uniformità sui diversi Enti in caso di gestione associata. In questo senso, l'Unione Terre di Pianura presenta elementi di forte positività con un servizio ICT associato robusto ed ad un livello di sviluppo avanzato. In questo senso i tavoli di lavoro dovranno verificare le discrepanze, le possibilità di integrazione e gli impatti delle diverse scelte sulla gestione dei servizi.
- Profili economici: un ulteriore aspetto da approfondire sarà la componente economica e quindi la quota di trasferimento economico da preventivare per la funzione per i singoli Comuni. Si dovrà ovviamente effettuare una valutazione puntuale ed analitica dei costi di gestione anche in virtù della perimetrazione effettiva in termini di personale della funzione/area da trasferire.

Ovviamente ai tavoli parteciperanno come soggetti interessati dell'Unione (e.g. il responsabile e l'addetto dei sistemi informativi associati) e dei Comuni e, si valuterà, con particolare riguardo alla nuova giunta che si insedierà, se individuare un referente politico della Giunta sui diversi tavoli.

Rispetto al coinvolgimento della componente politica si ritiene infatti che da una parte se ne potrà avere un beneficio derivante da una maggior conoscenza, da parte della stessa, dei profili di forza e di rischio connessi alle operazioni aggregative, ma dall'altra si potrà invece avere un rischio di minor "indipendenza" delle valutazioni dei tecnici coinvolti.

Rispetto inoltre alla componente economica si dovranno individuare, già nella fase di progettazione, le modalità con cui riassegnare le Posizioni organizzative ad oggi presenti perché il trasferimento in Unione non costituisca un impedimento per nessun dipendente coinvolto. Si dovranno inoltre individuare, anche secondo quanto ipotizzato nel presente documento, i nuovi orari di apertura al pubblico degli uffici, gli interventi da effettuare sulla modulistica e sui documenti/schemi di atti e gli elementi di base da inserire nei regolamenti e negli altri documenti regolanti l'azione degli uffici.

Allegato al progetto esecutivo dovrà essere predisposta la bozza di convenzione da portare poi nei Consigli Comunali.

Si ritiene che questa fase di progettazione di dettaglio assorbirà un "elapsed time" di circa 3-4 mesi ulteriormente suddivisibili.

In particolare, nel corso del mese di Maggio 2019 si progetteranno i cantieri e si definiranno le modalità di gestione dei medesimi oltre che avviarli operativamente.

A seguito della celebrazione delle elezioni amministrative si dovrà necessariamente effettuare un incontro con la nuova Giunta dell'Unione (indicativamente entro il mese di Giugno) nel corso del quale riportare l'attività in corso. Questo passaggio costituirà una prima "milestone" fondamentale del Piano in quanto la Giunta dovrà confermare o indicare modifiche al Piano coordinando tale scelta con le scelte organizzative per i propri Comuni.

In questo senso, a titolo esemplificativo, **gli amministratori dei singoli Comuni dovranno tenere in considerazione l'eventuale associazione delle funzioni comunali** nell'ambito dell'individuazione di posizioni organizzative, nuove assunzioni e nomine, nonché nell'individuazione di incarichi, assegnazione di prestazioni di servizi o altri appalti "strategici" per l'Ente che non confliggano con le scelte assunte a livello di Unione.

Questo passaggio amministrativo costituirà l'occasione per la predisposizione del primo aggiornamento al presente Piano sotto forma di rendicontazione dello stato di avanzamento delle azioni previste sui due fronti (sviluppo funzioni in essere & trasferimento nuove funzioni) e sul raggiungimento dei risultati previsti (in particolare nel mese di Giugno si avranno messe in campo le azioni di progettazione). Tale rendicontazione sarà rilasciata a Regione e ai Comuni aderenti all'accordo.

In questa fase preliminare si tenterà inoltre sia dal punto di vista tecnico che politico di coinvolgere il Comune "non firmatario, Budrio. In questo senso, si evidenzia che tale Ente, nella fase preliminare ha espresso comunque interesse per il processo di rafforzamento dell'Unione evidenziando la possibilità di adesione alle nuove funzioni associate ove venissero illustrati specifici benefici per l'Ente medesimo.

Effettuato il passaggio rendicontativo e di "nuovo indirizzo" con i nuovi amministratori, lo step successivo risulterà l'ultimazione dei progetti esecutivi sui singoli servizi. In questo senso i cantieri lavoreranno con riunioni periodiche sui punti sopra evidenziati (persone, organizzazione, strumenti e risorse economiche). **Fra il mese di Agosto e Settembre i progetti saranno presentati alla Giunta dell'Unione** che dovrà decidere se e su quali funzioni procedere con la fase successiva, cioè portare nei Consigli la convenzione per l'affidamento del servizio all'Unione. **Questo passaggio costituisce la successiva "milestone" progettuale** (come si evidenzia le "milestone" sono costituite da atti formali assunti dalla Giunta o dagli organi amministrativi in generale dell'Unione). Alla luce delle prime evidenze emerse in sede di colloquio con i referenti comunali si ritiene probabile che il processo di convenzionamento risulterà efficace non per tutte le funzioni oggetto di studio nel presente Piano alla luce dei dubbi e delle criticità emerse in questa prima fase.

Ovviamente **il riscontro positivo in Giunta dell'Unione dovrà riflettersi in una volontà dei sindaci di almeno l'80% de Comuni** (e possibilmente, ove fossero appunto l'80%, dei sindaci dei Comuni aderenti all'accordo di programma) di procedere con il percorso e pertanto sostenere tali progetti nei propri Consigli Comunali per l'adozione della convenzione di delega e trasferimento della funzione. **L'adozione dei progetti e della convenzione a livello di Unione costituiranno aggiornamento formale al presente Piano** che, de facto verrà sostituito, per la parte dedicata ai servizi e non al processo, da tali progetti esecutivi.

L'approvazione dei progetti costituisce anche l'ultimo passaggio della Fase 2 (prima fase post Piano) di Piano.

La terza fase, sostanzialmente procedurale, ma di fondamentale importante è a sua volta suddivisibile in due passaggi paralleli fondamentali:

- **Una componente e un passaggio politico:** in questa fase sarà fondamentale gestire il passaggio delle convenzioni nei Consigli Comunali al fine della loro approvazione gestendo le eventuali criticità emergenti e per evitare "intoppi". In questo senso si dovrà curare il rapporto con i Consiglieri e con le maggioranze dei singoli Enti per riuscire a giungere all'approvazione delle convenzioni;
- **Una componente tecnica:** il lasso di tempo intercorrente dall'approvazione in Giunta dei progetti fino all'approvazione delle convenzioni nei Consigli Comunali e in Unione costituisce un periodo fondamentale per i tecnici delle singole funzioni **per iniziare a sperimentare "in ambiente di test" il**

futuro modello gestionale. Si dovrà iniziare inoltre a predisporre la modulistica di Unione, a modificare, ove necessario, gli orari di sportello per renderli conformi agli orari ipotizzati nella gestione "in Unione", etc.. In questa fase si attiveranno inoltre le interlocuzioni con le associazioni sindacali e si definiranno il nuovo organigramma dell'Unione e gli altri atti per rendere operativa la funzione nel momento in cui si dovrà "girare la chiave ed accendere i motori".

Si ritiene che questa fase, soprattutto per il passaggio in 5 (ma auspichiamo sin d'ora 6) Consigli Comunali e in Unione della convenzione, necessiterà di tutta la seconda parte dell'anno 2019, da Settembre a Dicembre con la possibilità di prevedere l'attivazione delle due nuove gestioni associate (almeno) per il 1 Gennaio 2020.

Ovviamente questa costituirà la terza e successiva "milestone" progettuale alla quale effettuare rendicontazione ai firmatari dell'accordo di programma con particolare riferimento alla Regione.

Dal primo Gennaio 2020 si avvierà invece l'attività di affinamento per rendere la funzione trasferita effettiva ai sensi delle schede funzione del PRT e, al di là degli step previsti dal PRT, per curarne lo start-up e per "oliarne gli ingranaggi". In particolare, si presidierà con particolare attenzione la gestione delle singole pratiche e le criticità emerse, con incontri settimanali con i neo-responsabili delle funzioni trasferite e con gli altri membri dei nuovi uffici di Unione.

In questa fase, pertanto, l'interesse sarà rendere i processi e i passaggi amministrativi snelli ed efficienti e correggere ed eliminare eventuali criticità non previste in fase di progettazione. Costante e intenso dovrà essere inoltre il feedback rilasciato agli amministratori che dovranno essere messi a conoscenza dei motivi di eventuali difficoltà o tensioni, in modo da non poter prendere le distanze da problemi, ma compartecipare all'individuazione ed attuazione delle soluzioni.

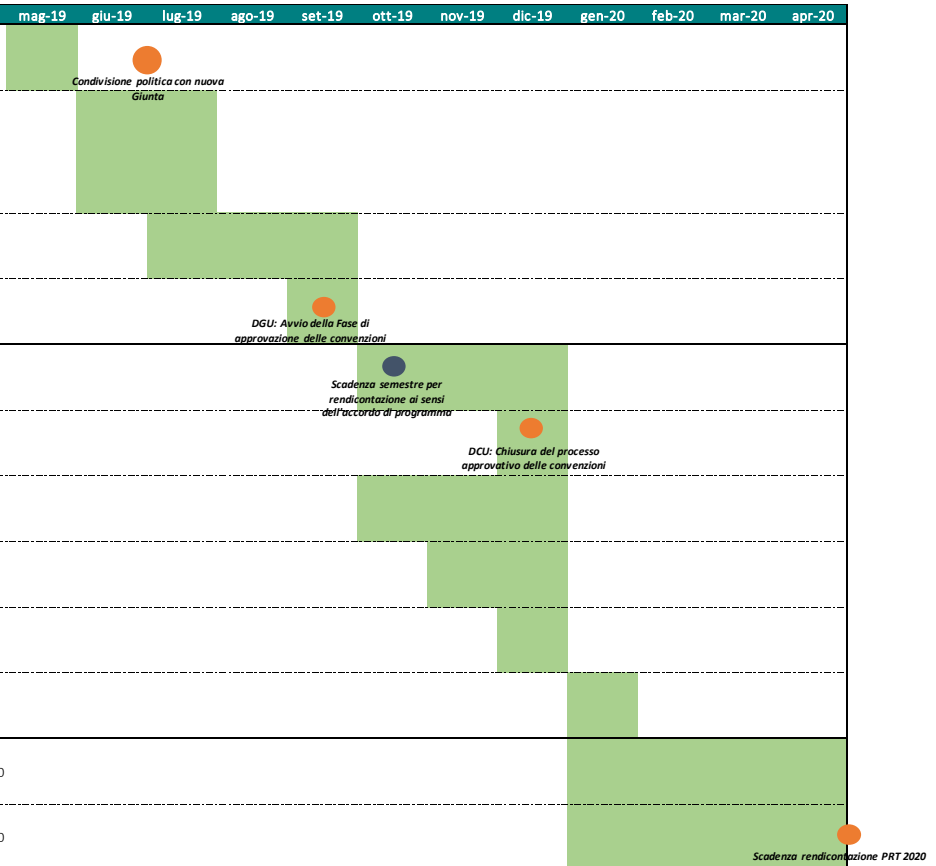
Si è consapevoli che nella descrizione dell'iter progettuale particolare cura è stata posta alle nuove gestioni da trasferire e meno approfondimento è dedicato al potenziamento delle gestioni in essere, ma come evidenziato su tale versante si ritiene profittevole concentrarsi sulla sola gestione del personale, avendo le altre funzioni già un livello avanzato di sviluppo e anche alla luce delle maggiori criticità riscontrate negli incontri operativi con i funzionari delle attività ancora da associare.

Nella pagina seguente si riporta il GANTT come richiesto da Regione.

Piano di sviluppo dell'Unione 2019-2020

- Approvato dalla Giunta dell'Unione con Delibera n. ____ del __/04/2019 –

Fase	Attività	Responsabilità	Scadenza
1. Fase: Apertura cantieri per lo sviluppo	1.1. Progettazione dei cantieri	Affari generali Unione	31/05/2019
	1.2. Attivazione cantieri per redazione progetti di dettaglio 1.2.1. Cantiere SUE e pianificazione 1.2.2. Cantiere "Controllo di gestione e ragioneria" 1.2.3. Cantiere "Servizi sociali e istruzione"	Responsabile del cantiere individuato fra i referenti coinvolti	15/06/2019
	1.3. Redazione progetti esecutivi e convenzioni per funzione con budget	Responsabile del cantiere individuato fra i referenti coinvolti	31/08/2019
	1.4. Approvazione cantieri da parte della Giunta dell'Unione	Giunta dell'Unione	15/09/2019
2. Fase: Approvazione formale funzioni associate	2.1. Approvazione nei Consigli Comunali delle convenzioni	Consigli Comunali	15/12/2019
	2.2. Ratifica nel Consiglio dell'Unione delle convenzioni	Consiglio dell'Unione	15/12/2019
	2.3. Predisposizione organigramma della funzione	Responsabili di funzione	15/12/2019
	2.4. Definizione processi, procedure e regolamenti	Responsabili di funzione	15/12/2019
	2.5. Accordi sindacali per il trasferimento del personale	Presidente Unione/responsabili personale/segretari	15/12/2019
	2.6. Avvio formale del servizio/funzione trasferita con trasferimento personale	Nuovo responsabile della funzione	01/01/2020
3. Fase: gestione start-up funzioni associate	3.1. Identificazione e attivazione step successivi per "effettività" ai sensi delle schede funzione	Nuovi responsabili di funzione	30/04/2020
	3.2. Affiancamento on the job per la gestione del cambiamento (continuativo)	Nuovi responsabili di funzione	30/04/2020
4. Progetti trasversali: potenziamento funzioni in essere. "Gestione del personale"	4.1. Analisi organizzativa di dettaglio e individuazione criticità	Responsaabile della funzione + segretario unione	31/07/2019
	4.2. Identificazione possibili modifiche organizzative di software	Responsaabile della funzione + segretario unione	15/09/2019
	4.3. Redazione progetto esecutivo per riorganizzazione della funzione	Responsaabile della funzione + segretario unione	01/10/2019
	4.4. Implementazione interventi organizzativi	Responsaabile della funzione + segretario unione	01/04/2020



5 Conclusioni

Di seguito per punti si riportano i punti fondamentali del Piano di sviluppo dell'Unione:

1. CHE TIPO DI PIANO DI SVILUPPO SI IMMAGINA?
    a. Il presente documento NON è uno studio di fattibilità, ma un piano di sviluppo. In tal senso deve tracciare un percorso e delle azioni per addivenire, in un arco di tempo di 12 mesi, alla gestione associata di 6 funzioni di cui alla tabella 1 del PRT. Si ritiene indispensabile che la progettazione delle funzioni debba essere sviluppata in un'ottica "bottom up" da parte dei funzionari e pertanto molta attenzione viene posta al "processo" che l'Unione dovrà attuare;

    b. Gli amministratori di 5 Comuni su 6 dell'Unione saranno individuati nuovamente dopo il 26 Maggio 2019 e con loro cambierà la Giunta dell'Unione medesima. In una tale fase di modifica istituzionale non si ritiene corretto e in linea con il principio di rispetto dei cittadini dell'Unione definire in maniera chiara e inequivocabile le funzioni da trasferire. Si è pertanto impostato un Piano "aperto" che individua ambiti e funzioni su cui effettuare l'approfondimento e un percorso di sviluppo, ma che lascia volutamente da definire i dettagli e la selezione degli ambiti di intervento.

2. QUALI CRITICITA' E QUALI OPPORTUNITA' PER L'UNIONE TERRE DI PIANURA?
    a. L'Unione Terre di Pianura è una delle realtà associative che hanno avuto una prima fase di forte sviluppo per poi passare un periodo di forte difficoltà attuale. Questo "stare a metà del guado" è una delle cause della recente "bad reputation" dell'Ente che comporta un clima di sfiducia verso l'Ente associato. Dall'altra parte soprattutto per alcuni Comuni dell'Unione di piccole dimensioni e dati gli sviluppi in termini di normativa per il turn-over degli Enti locali, lo strumento associativo potrebbe divenire fondamentale per il mantenimento di livelli di servizio minimi ai cittadini.

    b. L'Unione e i Comuni associati presentano comunque una struttura organizzativa solida e rilevante con un numero di dipendenti elevato (oltre 350 in totale fra Comuni ed Unione). Tali numeri permettono di effettuare ancora ragionamenti sinergici e di collaborazione fattiva fra gli Enti locali senza rischiare di bloccare completamente uno specifico Comune.

3. QUAL E' IL QUADRO GESTIONALE DEI COMUNI ASSOCIATI?
    a. I Comuni associati in Unione presentano un quadro gestionale ancora positivo con strutture che vanno dai circa 70 dipendenti di Budrio ai circa 30 di Baricella e Minerbio. E' tuttavia evidente che il trend relativo al numero di dipendenti degli Enti è in costante calo, con la necessità di sviluppare logiche integrate che non sempre passano dall'Unione, ma tramite convenzioni fra i Comuni appartenenti all'Unione medesima.

b. Dal punto di vista della coesione istituzionale si evidenziano alcune rilevanti necessità di intervento e punti di presidio che il presente Piano intende garantire. In particolare, sarà presidiato il rapporto con i singoli Enti ed in particolare con il Comune di Budrio non firmatario dell'accordo di programma al fine di recuperare una unità di intenti per lo sviluppo dell'Unione e un supporto dal punto di vista organizzativo e logistico. Lo snodo fondamentale risultano essere le ormai prossime elezioni amministrative che potranno modificare radicalmente il quadro istituzionale dell'Unione.

4. QUALI FUNZIONI OGGETTO DI ANALISI E QUALI PASSAGGI PER LA GESTIONE ASSOCIATA? QUALI PASSI PER IL POTENZIAMENTO DELLE FUNZIONI GIA' ASSOCIATE?

a. La Giunta dell'Unione ha definito di individuare le seguenti funzioni oggetto di approfondimento:

   i. Servizi sociali;

   ii. SUE e pianificazione urbanistica;

   iii. Controllo di gestione.

E' risultato evidente, nel corso della fase di intervista e confronto con i funzionari dei Comuni che associare una funzione non esistente nei Comuni minori, come il controllo di gestione avrebbe comportato l'impossibilità di trasferire risorse da tali Comuni all'Unione in quanto nessun dipendente degli Enti sviluppa fino ad ora tali attività nei Comuni nonché un aggravio di costi per la creazione, de facto, di un nuova funzione.

Per tale motivo si è scelto di allargare la riflessione all'intera area finanziaria/ragioneria degli Enti, approfondendo e studiando sia la componente "servizi finanziari" che la componente "tributi". In tale modo, un eventuale ufficio ragioneria associato potrebbe anche assumere in capo la funzione di controllo di gestione ove compatibile con le risorse in essere.

Come già anticipato, la logica di questo piano è aperta e mirante, più che altro, a definire un percorso che coinvolga i Comuni in un momento di crisi reputazione forte dell'Unione. Per tale motivo, in questa fase si sono analizzate le funzioni tramite questionari ed interviste ai funzionari competenti nei singoli comuni, per poi lasciare ad una fase successiva, facente parte del Piano, la redazione di progetti esecutivi puntuali da parte di cantieri di lavoro composti dai funzionari dei singoli Comuni.

b. Si ritiene comunque in questa fase di poter affermare che si è trovata sostanziale condivisione da parte degli uffici a un'associazione della funzione "servizi sociali" comprensiva dell'istruzione. L'unico, ma grosso limite per tale associazione è il caveat posto dai responsabili di funzione che vedono in Budrio un Ente indispensabile e che pertanto ritengono che ove tale Ente non venga coinvolto non si possa procedere all'associazione della funzione.

Per il SUE e la pianificazione urbanistica, da una parte è emersa una sostanziale condivisione dell'associazione delle funzioni, dall'altra si è affermato, da parte dei funzionari, l'impossibilità di una gestione di un SUE unico senza una pianificazione urbanistica di Unione e una

conseguente regolamentazione unitaria. Tali osservazioni, seppur corrette sotto determinati punti di vista si scontrano con la grossa standardizzazione dell'attività di controllo, soprattutto per la parte documentale iniziale, Infatti, la standardizzazione dei modelli di istanza e comunicazione inizio lavori da parte di Regione permette di fatto di slegare una buona parte dell'attività istruttoria dalla conoscenza regolamentare e pianificatoria dello specifico Ente.

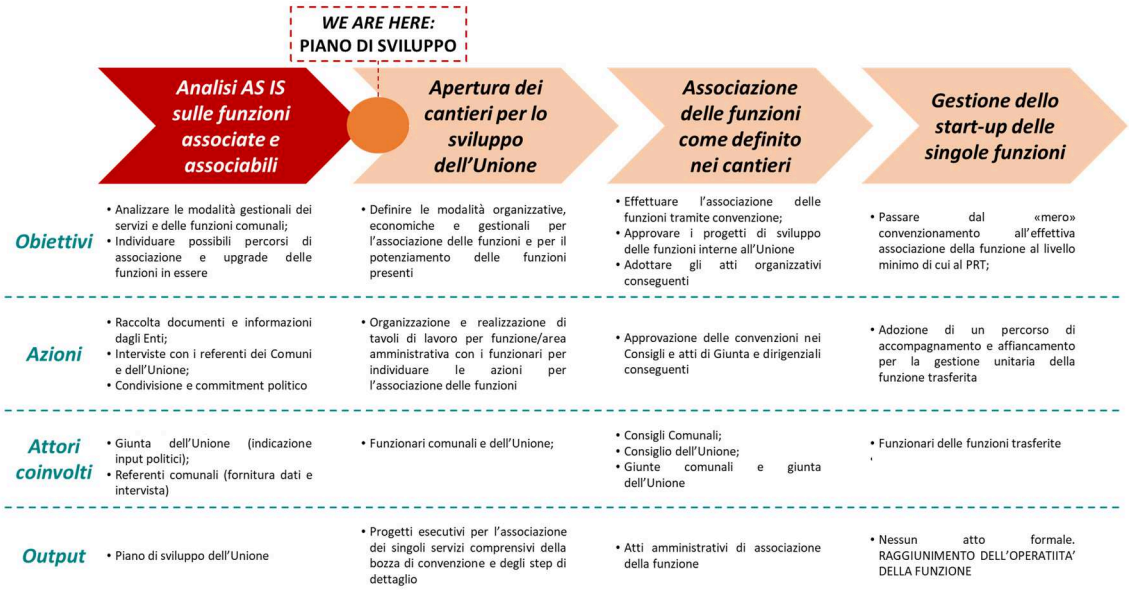
Per il trasferimento delle funzioni dell'area finanziaria, a parte la presenza di opinioni non pienamente favorevoli, è stata raccolta l'adesione di tutti i ragionieri ad un percorso di riflessione e costruzione condivisa di ipotesi progettuali, cioè la partecipazione ai c.d. cantieri. Su tale area il lavoro è maggiore e la fattibilità maggiormente incerta, ma effettivamente si è voluto puntare in alto approfondendo e studiando una intera area organizzativa e non singole funzioni.

c. Con riferimento alle funzioni già associate, l'Unione presenta già le 4 funzioni con azioni di consolidamento (ICT, Tributi, CUC, Gestione del personale e PM) sebbene con riferimento alla polizia locale si potrebbe rilevare una perdita dei requisiti minimi alla luce della recente fuoriuscita di Budrio dalla gestione associata di tale funzione. Per tale motivo si è dedicato uno spazio limitato del Piano al potenziamento delle gestioni già in essere a livello di Unione; tuttavia in questo senso si è scelto di porre particolare attenzione alla funzione "gestione del personale" attualmente gestita per tutti i Comuni dell'Ente. Tale funzione risulta ad oggi impiegare un numero rilevante di risorse umane con un ritorno molto negativo di qualità percepita da parte degli utenti (il personale degli Enti coinvolti). Per tale motivo una linea di azione progettuale specifica sarà dedicata alla definizione in termini di procedimenti organizzativi, ruoli e responsabilità nonché in termini di eventuali software aggiuntivi di tale funzione.

5. QUALE PERCORSO PER LO SVILUPPO DELL'UNIONE AI SENSI DELL'ACCORDO DI PROGRAMMA? CON QUALI TEMPI?

Come anticipato, il percorso di sviluppo progettato è in fieri e sicuramente vedrà una sua più concreta definizione con la prima milestone progettuale prevista per il mese di Giugno 2019, quando la nuova Giunta dell'Unione definirà le direttive politiche per lo sviluppo dell'Ente coordinando tale scelta con le scelte organizzative per i propri Comuni.

Si riporta la figura illustrativa già riportata nel Piano sulle fasi previste dal Piano:



Si ritiene che il processo da sviluppare debba prevedere un coinvolgimento dei funzionari competenti per le funzioni oggetto di analisi che individueranno forme, tempi e modalità organizzative per l'associazione delle funzioni e che saranno i veri attori della redazione delle convenzioni.

Si ritiene che i progetti esecutivi per l'associazione delle funzioni saranno predisposti entro il mese di Agosto 2019, mentre sarà necessario tutto il periodo da Settembre a Dicembre per il passaggio nei Consigli Comunali e l'approvazione delle convenzioni medesime, per utilizzare i mesi da Gennaio ad Aprile 2020 per rendere effettive le funzioni medesime.

6. QUALI SONO I FATTORI CRITICI PER IL SUCCESSO DEL PERCORSO DI SVILUPPO? QUALI I RISCHI E QUALI I POSSIBILI VOLANI?

I fattori critici per il successo sono essenzialmente i seguenti:

- Conferma se non consolidamento della volontà politica sullo sviluppo dell'Unione: in questo senso risulterà fondamentale verificare il quadro istituzionale e politico post-elettorale e il conseguente indirizzo derivante dalla nuova Giunta. Si auspica che, anzi, il commitment sia ancora maggiore e che possa portare allo sviluppo delle funzioni associate previste nel presente Piano, ma anche ad un nuovo slancio di immagine per l'Ente stesso;
- Capacità di individuare soluzioni win-win: E' necessario individuare soluzioni organizzative che non depauperino gli Enti e che portino un reale beneficio organizzativo per i singoli Comuni e per i funzionari coinvolti per evitare contrasti e logiche di contrapposizione fra l'Ente associato e i singoli Enti.
- Identificare soluzioni organizzative senza maggiori oneri ed adempimenti per i dipendenti e gestire la paura del cambiamento sia ex ante che in itinere: la resistenza al cambiamento è un elemento chiave che spesso nelle interviste effettuate impediva ai responsabili dei settori di ripensare diversamente il loro lavoro e pertanto di vedersi inseriti in un'altra organizzazione.

Queste si ritengono le determinati e i volani chiave per il successo del Piano rispetto al cui avanzamento saranno tenuti aggiornati i Consigli Comunali e la Regione nelle modalità e nei termini previsti dall'Accordo di programma.