

Unione Val d'Enza



PROGETTO DI RAFFORZAMENTO DELLA CAPACITÀ ISTITUZIONALE E AMMINISTRATIVA

Ai sensi della DGR 1808/2024



1. PREMESSA

1.1 Le indicazioni dell'Avviso regionale

La Regione Emilia Romagna sostiene la gestione associata di funzioni e servizi da parte dei Comuni, come previsto dalla L.R. 21 dicembre 2012, n. 21 "Misure per assicurare il governo territoriale delle funzioni amministrative secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza", in particolare attraverso le Unioni di Comuni a favore delle quali l'art. 27 della legge medesima prevede apposite forme di incentivazione.

Con la Deliberazione di Giunta Regionale n. 941/2024, è stato approvato il nuovo Programma di Riordino Territoriale 2024-2026, che pone obiettivi di rafforzamento delle politiche territoriali improntate alla coesione, di consolidamento della governance da parte delle Unioni di Comuni, per facilitare il miglioramento e l'efficientamento della capacità organizzativa e gestionale del personale con particolare attenzione alle competenze e alla formazione, pervenendo dunque ad un incremento nella qualità di erogazione dei servizi.

Con la deliberazione di Giunta Regionale n. 1808/2024 ad oggetto AVVISO PUBBLICO PER LA CONCESSIONE DI CONTRIBUTI A FAVORE DI UNIONI DI COMUNI CHE INTENDONO REALIZZARE UN PROGETTO FINALIZZATO AL RAFFORZAMENTO DELLA PROPRIA CAPACITA' ISTITUZIONALE E AMMINISTRATIVA (ART. 27 L.R. 21/2012), è stato infine approvato apposito Avviso per la presentazione di domande da parte di Unioni di comuni, per l'erogazione dei contributi previsti dall'art. 27, della L.R. n. 21/2012 sopra richiamata, per il concorso alle spese per la predisposizione e realizzazione di un Progetto che individui, a fronte di specifiche necessità, le attività che facilitino e garantiscano la governance unionale e la capacità di risposta dell'Ente alle sfide relative al proprio ambito territoriale, sia istituzionali che amministrative, nonché l'attivazione di soluzioni innovative e di politiche attive del personale, con particolare attenzione alle competenze e alla formazione.

Secondo quanto previsto da tale Avviso:

- Possono presentare domanda per la concessione del contributo, entro la data del 3 ottobre 2024, le Unioni di Comuni Esistenti, Costituite e Avviate e in Sviluppo, secondo quanto stabilito dal PRT 2024-2026 (D.G.R. n.941/2024) che intendono rafforzare la propria capacità amministrativa approvando e realizzando un progetto, che individui procedure e modelli di governance utili a consolidarne la capacità istituzionale e organizzativa;
- La messa in atto del progetto può avvenire anche col supporto di una figura tecnica di Esperto in facilitazione di processi di innovazione amministrativa;
- Il contributo complessivo erogabile per ciascuna Unione di Comuni è pari al massimo del 90% del costo complessivo delle spese di realizzazione (l'Unione di Comuni deve concorrere ai costi almeno al 10% delle spese sostenute) per un massimale complessivo per Unione non superiore ad euro 40.000,00 di cui 14.000,00 sull'esercizio 2024 e 26.000,00 sull'esercizio 2025;
- La realizzazione dei progetti ha durata massima di mesi 16;

- L'Unione, a conclusione del progetto, dovrà aver approvato con i relativi atti interni le azioni di rafforzamento amministrativo previste dal progetto come già pervenute a scadenza, e allo stesso tempo, con propria delibera di Giunta, oltre a prendere atto dei risultati raggiunti, si impegnerà ad approvare ed attuare, nelle rispettive scadenze temporali, le specifiche attività previste dal progetto come da realizzarsi nelle annualità successive.

1.2 L'adesione dell'Unione Val d'Enza

L'Unione Val d'Enza, secondo il sistema di classificazione definito dal richiamato Programma di Riordino Territoriale 2024-2026, rientra fra le Unioni in sviluppo, con diversi margini, pertanto, di miglioramento dell'effettività e aumento della quantità dei servizi associati.

L'Unione ha pertanto aderito al precedente BANDO PER LA CONCESSIONE DI CONTRIBUTI A FAVORE DI UNIONI DI COMUNI PER SOSTENERE L'AVVIO E CONSOLIDAMENTO DELLE GESTIONI ASSOCIATE, IDENTIFICARE SOLUZIONI INNOVATIVE DI CHANGE MANAGEMENT E TRASFORMAZIONE DIGITALE ATTRAVERSO L'ATTIVAZIONE DI ESPERTI (DGR n. 768 del 15/05/2023): tale bando, rivolto alle Unioni di comuni costituite, avviate e in sviluppo nonché alle Unioni di comuni esistenti, ha consentito all'Unione Val d'Enza di conferire di un incarico di Esperto in Change management per dare impulso e favorisca processi di riorganizzazione.

L'incarico, conferito alla Società Poleis Soc Coop, ha consentito di affiancare operativamente le attività strategiche dell'Unione, producendo come esito finale:

- uno studio di fattibilità per il passaggio allo status di Unione "avanzata", che a partire da una completa ricognizione delle funzioni gestite ha consentito di individuare le azioni necessarie all'incremento qualitativo e quantitativo della gestione associata, da un lato individuando le azioni per aumentare l'effettività delle funzioni già gestite e dall'altro per delineare le funzioni oggetto di nuovi possibili conferimenti;
- un piano di comunicazione, atto a rendere più visibile, conosciuta e trasparente l'attività oggetto di gestione associata, rafforzando le relazioni con i cittadini, il territorio, gli stakeholders, attraverso molteplici azioni.

Lo studio di fattibilità, in particolare, ha svolto una approfondita analisi rispetto alla funzione sociale, di recente conferimento all'Unione e caratterizzata da profili gestionali particolarmente articolati. Nel corso dell'analisi si sono individuati percorsi di riorganizzazione che si rende ora necessario porre in essere anche attraverso apposite misure di formazione ed accompagnamento, sia sul piano tecnico che sul piano politico, anche considerata la particolare complessità istituzionale e gestionale dovuta alla non coincidenza dell'ambito di programmazione socio sanitaria (Distretto) con il territorio dell'Unione.

L'Unione aderisce pertanto all'Avviso di cui alla Delibera di Giunta Regionale n. 1808/2024, al fine di proseguire il percorso intrapreso, portare a termine le azioni individuate nel percorso di Change management e individuare nuovi ambiti di sviluppo e riorganizzazione. In particolare, si intende definire e realizzare un progetto

di rafforzamento della governance dell'Unione Val d'Enza e di miglioramento della capacità istituzionale ed organizzativa, e sostenendo il percorso attraverso apposite risorse professionali.

L'affiancamento alla struttura dell'unione dovrà essere svolto da figure di esperto con le seguenti caratteristiche:

- esperienza consolidata nell'utilizzo di tecniche e strumenti per lo sviluppo di processi decisionali caratterizzati da alti livelli di complessità su base condivisa;
- esperienza nell'all'attuazione e gestione della normativa regionale in materia di associazionismo e di riordino territoriale e dei relativi programmi regionali;
- esperienza in controllo di gestione;
- esperienza di costruzione di modelli contabili di rendicontazione dei flussi di entrata e spesa fra Unione e Comuni;
- esperienza nella gestione dei procedimenti in materia di contrattualistica pubblica;
- esperienza nell'applicazione di strumenti di Trasformazione Digitale nei processi amministrativi

Il progetto verrà compiutamente e dettagliatamente definito a seguito dell'attivazione di tale figura esterna, che verrà incaricata di supportare l'Ente nell'analisi e nella realizzazione delle azioni organizzative e formative individuate.

Per la realizzazione del progetto è prevista una spesa complessiva di Euro 44.444,44, di cui il 10% finanziato dall'Unione, secondo il seguente schema:

annualità	Costo complessivo	Finanziamento regionale	Fondi dell'Unione
2024	15.555,56	14.000,00	1.555,56
2025	28.888,89	26.000,00	2.888,89
totale	44.444,44	40.000,00	4.444,44

Con la delibera di adesione all'Avviso regionale, l'Unione si è impegnata:

- ad approvare con propri atti le azioni di rafforzamento amministrativo che verranno indicate dal progetto definitivo e programmate durante il periodo di svolgimento delle attività,
- a prendere atto dei risultati raggiunti al termine del periodo progettuale;
- ad approvare successivamente ed attuare le attività previste dal progetto per le annualità successive.

2. CONTESTO TERRITORIALE

L'Unione dei Comuni della Val d'Enza, estesa per una superficie di circa 240 chilometri quadrati (poco più del 10% del territorio provinciale) a ovest del capoluogo Reggio Emilia ed al confine con la Provincia di Parma. E' composta da otto Comuni: Bibbiano, Campegine, Canossa, Cavriago, Gattatico Montecchio Emilia, San Polo d'Enza e Sant'Ilario d'Enza.

Stando ai dati ISTAT, al primo gennaio 2023 vi risiedevano 62.994 abitanti, pari all'11,9% della popolazione provinciale, con una densità abitativa media leggermente superiore a quella della provincia. Il dato è però disomogeneo, con una densità quasi cittadina nei territori centrali, che hanno anche una popolazione di poco inferiore o superiore a 10.000 abitanti, ed una densità molto bassa nei comuni collocati più a sud e più a nord, con una popolazione di poco superiore o inferiore ai 5.000 abitanti.

Non essendovi un comune di dimensioni preponderanti rispetto agli altri, l'ambito distrettuale ha sempre costituito, di fatto, il luogo delle decisioni comuni in materia di programmazione, dapprima negli ambiti della polizia locale e dei servizi sociali, sociosanitari e sanitari, e a seguire via via in ambiti sempre più articolati di gestione comune, che hanno trovato una base organizzativa stabile con la costituzione dell'Unione a partire dal 2008.

Residenti all'1/1/2023	Totale residenti	Superficie (kmq)	Densità (ab/kmq)
Bibbiano	10.195	28,16	362,00
Campegine	5.407	22,62	239,00
Canossa	3.793	53,08	71,45
Cavriago	9.905	17,02	582,10
Gattatico	5.675	42,15	134,65
Montecchio Emilia	10.502	24,39	430,64
San Polo d'Enza	6.190	32,29	191,68
Sant'Ilario d'Enza	11.327	20,23	559,81
Unione Val d'Enza	62.994	239,95	262,54
Provincia di Reggio Emilia	528.834	2291,26	230,81
percentuale	11.9%	10.5%	

Figura 1. La mappa delle Unioni di Comuni in Provincia di Reggio Emilia. In verde l'Unione dei Comuni della Val d'Enza.



3. LO STATO DELL'ARTE DELLA GESTIONE ASSOCIATA

L'analisi delle funzioni associate avvenuta nel primo semestre 2024 nel corso dell'incarico di Change management evidenziava la seguente situazione:

Funzione gestita	effettività
ICT-Agenda digitale	80%
Gestione del personale	91%
Polizia locale	100%
Protezione Civile	100%
Servizi sociali	100%
Centrale Unica di Committenza	90%
Controllo di Gestione	100%

In sostanza, l'Unione Val d'Enza gestisce già in forma totalmente associata 7 funzioni tra quelle rilevanti ai fini del PRT. Su ben 6 di queste, inoltre, l'indice di effettività risulta superiore al 90%, soddisfacendo già i requisiti richiesti per la classificazione di unione "avanzata".

L'Unione gestisce in forma associata per i comuni ad essa aderenti anche le seguenti ulteriori funzioni, non riconosciute ai fini del PRT:

- Coordinamento delle Politiche educative, parte della più ampia funzione Istruzione, ancora in capo ai singoli Comuni;
- Ufficio di Pianificazione per la predisposizione del PUG, parte della più ampia funzione Pianificazione Urbanistica (solo per sette Comuni).

L'indice di effettività finanziaria, calcolato dalla Regione Emilia Romagna per l'anno 2022 (sulla base dei dati 2021), risultava essere del 26,67%, con necessità di aumentare di almeno 12 punti percentuali al fine di raggiungere il livello del 38% previsto per le Unioni avanzate.

Tale indice è il risultato della media tra la % delle spese unione sulle spese dei comuni (al netto del personale- redditi da lavoro dipendente) e la % delle spese di personale unione sulle spese dei comuni.

Spese correnti unione	Spese personale unione	Spese correnti al netto del personale	Spese correnti comuni	Spese personale Comuni	Spese correnti comuni al netto del personale	Rapporto tra spese correnti nette unione e comuni	Rapporto tra spese personale unione e comuni	media
14.488.815,10	3.326.690,26	11.162.124,84	7.502.899,23	11.424.067,54	46.078.831,69	24,22%	29,12%	26,67%

Prospettando l'effetto sull'indice di effettività del progressivo passaggio della TARI alla tariffa corrispettiva, affidata al gestore del servizio rifiuti, con conseguente alleggerimento dei bilanci comunali, emergono le seguenti cifre. Non risulta comunque raggiunto l'indice di effettività del 39% richiesto per le unioni avanzate: si tratta tuttavia di un avanzamento di ben 4 punti percentuali.

Spese correnti unione 2022	Spese personale unione	Spese correnti al netto del personale	Spese correnti comuni 2022	Spese personale Comuni	Spese correnti comuni al netto del personale	Rapporto tra spese correnti nette unione e comuni	Rapporto tra spese personale unione e comuni	media
14.488.815,10	3.326.690,26	11.162.124,84	6.502.899,23	11.424.067,54	35.078.831,69	31,82%	29,12%	30,47%

Con riferimento alla struttura generale dell'ente, è emersa l'esigenza di un rafforzamento significativo della governance, sia rispetto al livello politico, consistentemente rinnovato a seguito della tornata elettorale di giugno, sia a livello tecnico, con l'esigenza di ridefinire la funzione di direzione/coordinamento operativo e l'organizzazione dei servizi di staff.

4. OBIETTIVI E STRUMENTI PER IL 2025

Si riassumono gli obiettivi indicati dall'Avviso regionale:

proseguimento ed efficientamento della gestione associata dei servizi a partire dallo svolgimento in forma associata di ulteriori azioni nell'ambito delle funzioni conferite

rafforzamento della gestione amministrativa nel suo complesso

consolidamento dell'operatività e della governance dell'Ente in ambito istituzionale

individuazione di soluzioni innovative e di politiche attive di gestione del personale che sviluppino le competenze necessarie all'attuazione delle azioni precedentemente indicate

Si intende raggiungere tali obiettivi riprendendo le indicazioni emerse all'interno delle analisi di Change management, negli ambiti di seguito individuati.

4.1 Rafforzamento amministrativo e della governance

Prima ancora del passaggio ad Unione avviata, posto come obiettivo del percorso di Change management, è risultato necessario un grande lavoro di riorganizzazione e accompagnamento per il consolidamento dell'ente, attraversato negli ultimi anni da complesse vicende sul piano giudiziario e da consistente turn over in figure strategiche.

Il lavoro di accompagnamento ha comportato un puntuale e frequente confronto con il livello politico per individuare le necessarie azioni di ripristino del corretto funzionamento dell'ente per il suo successivo sviluppo.

Le possibilità di sviluppo dell'ente devono innanzitutto prevedere un rafforzamento dei servizi di staff, in grado di sostenere la gestione associata dei servizi e, soprattutto, processi decisionali complessi che devono essere ben presidiati e gestiti tenendo conto della numerosità dei soggetti politici e tecnici di riferimento.

Nel primo semestre di attività insieme al Change manager, è stato possibile attuare una approfondita analisi dell'organizzazione dei servizi di staff andando ad individuare le azioni necessarie per ridefinire:

- la funzione di coordinatore operativo, per la conduzione complessiva dell'Ente sul piano tecnico
- l'organizzazione del settore affari generali e finanziari, con la rideterminazione e la stabilizzazione delle figure destinate all'ufficio segreteria e al servizio finanziario, superando persistente situazione di precarietà e turn over
- il rilancio ed il rafforzamento della funzione associata di Controllo di gestione
- il rafforzamento delle attività di comunicazione interna ed esterna

4.2 Consolidamento funzioni gestite

I precedenti incarichi di Temporary manager e di Change management hanno consentito anche di individuare le strade per il rafforzamento e la riorganizzazione delle seguenti funzioni.

Molte attività sono già state svolte, ma alcune delle azioni individuate, dovranno trovare concreta attuazione nel 2025

Servizi sociali	occorre superare la frammentazione gestionale esistente tra Unione, ASP e privato sociale, proseguire nell'uniformazione delle modalità di lavoro sui diversi territori ed adeguare il personale alle esigenze di servizio, individuando ed attuando – tra le proposte elaborate – la strada ritenuta più congrua rispetto alla programmazione;
Polizia locale	ultimata la riorganizzazione per sub-ambiti e la realizzazione di unità specializzate, occorre ora misurarne e valutarne gli effetti sul territorio
Ufficio associato per il PUG	va ricostruita la dotazione necessaria definendo in modo dettagliato le funzioni nel rapporto con gli uffici tecnici comunali
ICT-Agenda digitale	con riferimento al Servizio informatico Associato, fulcro della digitalizzazione in corso nell'Unione e nei comuni associati, occorre proseguire le azioni di sviluppo, anche in considerazione dei nuovi standard qualitativi individuati dal PRT regionale

4.3 Piano di Comunicazione: realizzazione delle strategie individuate

Nel progetto in corso di Change management, si prevede l'adozione entro fine anno di un piano di comunicazione che risponda ai seguenti obiettivi:

Rafforzare la circolazione delle informazioni e la comunicazione interna, tra dipendenti e tra enti
Rafforzare i canali informativi rivolti alla cittadinanza
Potenziare la reputazione dell'Unione.
Nuova immagine coordinata, con il restyling del logo dell'Unione.

Le azioni che verranno individuate troveranno piena attuazione nel 2025, e necessiteranno di un supporto qualificato per l'individuazione della struttura interna deputata a coordinare le attività, per la formazione dei dipendenti, per l'attuazione tecnica di alcune specifiche misure (social, sito, ecc)

4.5 Passaggio a unione avanzata

Essendo già presenti i requisiti di effettività di funzioni (gestione associata di almeno 7 funzioni; indice di effettività superiore al 90% in almeno 5 funzioni) le azioni da porre in essere riguardano essenzialmente la possibilità di conferire funzioni in grado di spostare in modo sensibile l'indice di effettività finanziaria.

Facendo riferimento agli studi di fattibilità già elaborati (istruzione, tributi, SUAP) risulta evidente come lo spostamento sull'unione della gestione dei tributi e del SUAP, andando ad incidere solamente su pochissime unità di personale e su contenute risorse economiche, non sposterebbe significativamente l'indice di effettività finanziaria.

Il conferimento dell'istruzione, invece, comporterebbe senza dubbio il raggiungimento dell'obiettivo, come è possibile stimare sulla base dei dati inseriti nel referto del controllo di gestione 2022 e nello studio di fattibilità per il conferimento della funzione, relativo ai dati finanziari del 2021.

Spese correnti unione 2022	Spese personale unione	Spese correnti al netto del personale	Spese correnti comuni 2022	Spese personale Comuni	Spese correnti comuni al netto del personale	Rapporto tra spese correnti nette unione e comuni	Rapporto tra spese personale unione e comuni	media
6.921.815,10	5.326.690,26	21.595.124,84	45.069.899,23	9.424.067,54	35.645.831,69	36,11%	37,73%	54,97%

Il calcolo così effettuato evidenzia il superamento, con un margine molto ampio, della soglia necessaria per il passaggio ad unione avanzata.

Si rinvia a tutte le valutazioni contenute nello studio di fattibilità rispetto all'opportunità della scelta della gestione associata dell'istruzione, limitandosi in questa sede a sottolineare gli evidenti vantaggi connessi al raggiungimento dello status di unione avanzata:

- ottenimento di maggiori e consistenti contributi regionali ordinari, previsti dal PRT;
- accesso a bandi annuali regionali, specificamente riservati alle unioni avanzate per sostenere spese di investimento.

Pur avendo ben approfondito gli esiti di questa analisi, le valutazioni in merito al conferimento di nuovi servizi risultano secondarie rispetto alle attività di rafforzamento complessivo dell'ente, sia rispetto ai servizi di staff che rispetto alle funzioni già conferite e gestite.

Il rafforzamento dell'Ente ed il consolidamento dei servizi già gestiti è da ritenersi condizione essenziale e preliminare senza la quale risulterà molto complesso conferire la gestione di nuove funzioni comunali.

5. ATTIVITA', DOCUMENTI PROGRAMMATICI E SCADENZE

Si prevede di avviare le attività nel mese di febbraio, a seguito di apposito incarico esterno di accompagnamento e facilitazione con le modalità già richiamate.

I mesi di novembre e dicembre saranno completamente dedicati:

- alla ricostruzione dei necessari dati di dettaglio, relativi ai servizi interessati dall'analisi e riorganizzazione, aggiornati all'anno corrente ove già presenti (p.es. servizi sociali);
- alla definizione puntuale del mandato politico, considerato il rinnovo degli organi recentemente avvenuto.

A seguire, sono ricostruiti in linea di massima i passaggi formali necessari per la realizzazione degli obiettivi, con l'indicazione degli strumenti normativi e gestionali che verranno individuati più specificamente in fase attuativa.

attività da svolgere (2025)	Gen	Feb	Mar	Apr	Mag	Giu	Lug	Ago	Set	Ott	Nov	Dic
Individuazione priorità con il livello politico e direttivo												
Riorganizzazione servizi di staff												
Individuazione soluzione gestione servizi sociali												
Progettazione di dettaglio nuova organizzazione servizi sociali												
riorganizzazione servizi sociali												
Incontri tecnico politici per l'attuazione della convenzione PUG												
Nuovo avvio ufficio associato PUG												
Incontri tecnico politici per verifica esiti riorganizzazione PL												
Azioni di supporto al Servizio informatico associato per aumento effettività PRT												

Ricognizione dei fabbisogni di personale necessari per l'attuazione degli obiettivi – eventuale cessione quote assunzionali												
Aggiornamento del PIAO con nuovo modello organizzativo, programmazione personale e piano di formazione												
Aggiornamento del DUP con nuova programmazione												
Programmazione atti di gestione del personale												
Piano di comunicazione: convocazione gruppo tecnico unione/comuni												
Supporto alla ripresa delle dell'attività di comunicazione in unione												
Supporto restyling logo e sito												
Valutazione nuove funzioni da conferire												
Eventuale: analisi organizzative per il conferimento di nuove funzioni												
Chiusura progetto e rendicontazione												

Durante la realizzazione del percorso verranno organizzate le attività formative ritenute necessarie e propedeutiche alla realizzazione degli obiettivi.