



UNIONE TERRED'ACQUA

Costituita fra i Comuni di:

Anzola dell'Emilia
Calderara di Reno
Crevalcore
Sala Bolognese
San Giovanni in Persiceto
Sant'Agata Bolognese

DELIBERAZIONE DELLA GIUNTA DELL'UNIONE NR. 26 DEL 30/04/2019

OGGETTO: APPROVAZIONE PIANO DI SVILUPPO DELL'UNIONE. ADEMPIMENTI RELATIVI AL PRT 2018-2020.

Il giorno **30 aprile 2019**, alle ore **15:30**, nella sala della Giunta del Comune di San Giovanni in Persiceto, sede dell'Unione, si è riunita la Giunta dell'Unione.

Risultano presenti:

	Componente	Qualifica	Presente
1	BASSI EMANUELE	PRESIDENTE	SI
2	PRIOLO IRENE	COMPONENTE	NO
3	BROGLIA CLAUDIO	COMPONENTE	SI
4	PELLEGATTI LORENZO	COMPONENTE	SI
5	MARCHESINI LORIS	COMPONENTE	SI
6	VICINELLI GIUSEPPE	COMPONENTE	NO

Il **Presidente, BASSI EMANUELE**, riconosciuta legale l'adunanza ai sensi dell'art. 25 dello Statuto dell'Unione, invita la Giunta a prendere in esame l'oggetto sopra indicato.

Partecipa il **SEGRETARIO SUPPLENTE, RONSIVALLE LUCIA**, il quale provvede alla redazione del presente verbale.



OGGETTO:
APPROVAZIONE PIANO DI SVILUPPO DELL'UNIONE. ADEMPIMENTI RELATIVI AL PRT
2018-2020.

LA GIUNTA DELL'UNIONE

PREMESSO:

- che la Regione favorisce il processo di riorganizzazione delle funzioni, dei servizi e delle strutture comunali, incentivando le Unioni di comuni coerenti con le norme della legge regionale n. 21/2012 (art. 22 l.r. n.21/2012);
- che il Programma di riordino territoriale specifica i criteri per la concessione dei contributi annuali a sostegno delle fusioni e delle Unioni di comuni (art. 26 della l.r. 21/2012);
- che, in particolare, l'art. 24 della suindicata legge regionale stabilisce le condizioni e i presupposti indispensabili per l'accesso ai contributi disciplinati dal Programma di riordino territoriale, prevedendo che le Unioni vi possono accedere a condizione che tutti i Comuni che ne fanno parte abbiano conferito all'ente associativo almeno quattro funzioni fondamentali secondo quanto previsto dall'articolo 7, comma 3, primo periodo, della medesima legge;
- che la Regione Emilia-Romagna, nell'ambito del Programma di riordino territoriale 2018-2020 (d'ora in poi PRT) ha specificato, con la deliberazione della Giunta nr. 453 del 25/3/2019, le funzioni finanziabili ed il punteggio ad esse attribuito nonché specifici criteri di finanziabilità con particolare riferimento all'annualità 2019;
- che secondo quanto prevede il PRT le funzioni ulteriori rispetto alle quattro fondamentali per l'accesso possono essere conferite da un numero di comuni pari all'80% di quelli che compongono l'unione stessa;
- che, il PRT ha previsto *budget* e strumenti di incentivazione differenziati a seconda del grado di sviluppo delle Unioni, ossia unioni "avviate", in "via di sviluppo", "mature";
- che l'Unione dei Comuni di Terred'Acqua rientra nell'elenco delle c.dette Unioni avviate per le quali il PRT prevede la sottoscrizione dello schema di accordo di collaborazione indicato in premessa;
- che, in particolare, le Unioni c.d. "avviate" sono individuate dal medesimo PRT in base a predeterminati parametri ossia numero limitato di gestioni associate e di funzioni trasversali associate nonché scarso grado di effettività;
- che ai sensi del PRT sono trasversali le seguenti funzioni: personale, CUC, servizi finanziari, controllo di gestione, tributi, ICT, polizia municipale, protezione civile, governo del territorio, istruzione pubblica, servizi sociali;

DELIBERAZIONE DI GIUNTA DELL'UNIONE NR.26 DEL 30/04/2019

- che l'Unione e tutti i Comuni costituenti hanno approvato e sottoscritto la convenzione con l'Emilia Romagna per la redazione di un Piano di Sviluppo preventivamente approvata con le delibere consiliari di seguito indicate:

- d.c. del Comune di San Giovanni in Persiceto nr. 35 del 20/9/2018;
- d.c. del Comune di Crevalcore nr. 31 del 6/9/2018;
- d.c. del Comune di Calderara di Reno nr. 32 del 12/9/2018;
- d.c. del Comune di Anzola dell'Emilia nr. 34 del 20/9/2018;
- d.c. del Comune di Sant'Agata Bolognese nr. 27 del 21/9/2018;
- d.c. del Comune di Sala Bolognese nr. 35 del 20/9/2018;
- d.c. dell'Unione dei Comuni di Terred'Acqua nr. 14 del 24/9/2018;

- che il PRT considera la sottoscrizione dell'Accordo quale condizione specifica per accedere ai contributi riservati alle unioni c.d. "avviate"; condizione che si aggiunge a quelle previste, in via generale, per tutte le unioni, nel rispetto di quanto previsto dall'art. 24 della legge regionale n. 21/2012, fatte salve le deroghe in tema di personale e le condizioni di favore per i processi di fusione stabilite dal medesimo articolo;

- che, per la redazione del piano di sviluppo, l'Unione si è avvalsa della collaborazione di società esterna specificatamente qualificata (individuata con determinazione nr. 551 del 27/12/2018) sopportando un costo per il quale il PRT prevede specifici finanziamenti a totale copertura delle spese sostenute secondo le modalità ivi indicate;

- che, secondo quanto prevede il PRT, in caso di recesso dall'Unione o di revoca di una funzione, il comune recedente/revocante è tenuto a restituire all'Unione una somma pari alla quota parte dei contributi concessi con il PRT 2018-2020 secondo le modalità e le forme previste dallo statuto;

- che, ai sensi dell'art. 15 della legge n. 241/90, le amministrazioni pubbliche possono sempre concludere tra loro accordi per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune;

- che sia il riordino istituzionale che le politiche di sviluppo del territorio rientrano tra le finalità proprie della Regione Emilia Romagna e che è interesse dello stesso ente regionale favorire il perseguimento di tali obiettivi promuovendo specifici percorsi informativi/formativi volti a rafforzare la capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni nonché le relative competenze strategiche;

- che, ai sensi dell'art. 32 del TUEL, rientra tra le finalità istituzionali delle Unioni di comuni quella di esercitare in forma associata funzioni e servizi alla quale i comuni partecipanti conferiscono le risorse umane e strumentali necessarie all'esercizio delle funzioni loro attribuite;

Visto il Piano di Sviluppo, allegato alla presente deliberazione e di essa facente parte integrante e sostanziale, costituito dal Piano e relativi allegati che la Giunta ha già avuto modo di visionare in versione non definitiva in occasione della seduta dell'8 aprile u.s.;

Dato atto che:

DELIBERAZIONE DI GIUNTA DELL'UNIONE NR.26 DEL 30/04/2019

- il suddetto Piano, pur costituendo una esaustiva ricognizione delle risorse in dotazione all'Unione, è un'ipotesi progettuale che non preclude successive valutazioni da parte dei nuovi amministratori di prossima elezione;

RITENUTO di doverlo approvare;

ACQUISITI i pareri del Responsabile del Servizio Affari Generali e della Responsabile del Servizio Finanziario;

CON voti unanimi, favorevoli e validamente espressi

DELIBERA

- 1) DI approvare, per le ragioni esposte in premessa il Piano di Sviluppo delle gestioni associate delle funzioni comunali allegato alla presente deliberazione e di essa facente parte integrante e sostanziale e costituito dal Piano e relativi allegati, dando atto che l'ipotesi progettuale non preclude in alcun modo successive valutazioni da parte dei nuovi amministratori ;
- 2) DI dare mandato al Presidente di sottoscrivere lo schema di domanda di contributo per l'annualità 2019 utilizzando lo schema allegato al punto 3 della delibera della Giunta Regionale nr.453/2019 richiamata in narrativa, e di trasmetterla con le tempistiche e le modalità ivi indicate;.

Successivamente, ai sensi ed effetti dell'art. 134, c. 4 del D.Lgs. 267/2000, viene votata l'immediata eseguibilità con il seguente esito: con voti favorevoli e unanimi espressi nei modi di legge.

A seguito della suddetta votazione la presente deliberazione viene dichiarata immediatamente eseguibile in quanto è stata raggiunta la maggioranza assoluta dei voti richiesta per l'immediata eseguibilità.

Unione Terre d'Acqua

Piano di sviluppo

per l'Unione



INTRODUZIONE

L'Unione Terre d'Acqua si è costituita nel 2011 tra i Comuni di Anzola, Calderara di Reno, Crevalcore, Sala Bolognese, San Giovanni in Persiceto e Sant'Agata Bolognese. Da allora non ha subito modifiche territoriali.

L'Unione coincide sia con l'Ambito Territoriale Ottimale individuato dalla Regione, che con il distretto socio sanitario (il distretto Pianura Ovest).

Oggi l'Unione gestisce in forma associata le seguenti funzioni:

- **ICT**, per tutti i Comuni dell'Unione;
- **gestione del personale**, per tutti i Comuni dell'Unione;
- **polizia municipale**, per tutti i Comuni dell'Unione;
- **protezione civile**, per tutti i Comuni dell'Unione;
- **centrale unica di committenza**, per i Comuni di Anzola, Calderara, Crevalcore e Sala Bolognese;

Ha inoltre attivato altre forme di collaborazione intercomunale, ovvero:

- il **Polo Catastale**;
- il **Sistema Museale**;
- l'**Ufficio di Piano sociale**.

In base ai criteri definiti dal **PRT 2018-2020**, l'Unione Terre d'Acqua fa parte delle Unioni definite **avviate**: a caratterizzarle, il conferimento di *poche funzioni (< 6), non strategiche*.

Per questi enti, l'obiettivo individuato dalla Regione è quello di un consolidamento e ampliamento, nell'arco di un triennio, delle funzioni conferite, attraverso la redazione di un **Piano di sviluppo** mirato alla realizzazione della **piena effettività del conferimento di sei funzioni** (tra quelle finanziabili dal programma regionale), di cui due trasversali.

A tal fine, questo documento si propone:

- di **analizzare il contesto territoriale di riferimento** dell'Unione, dal punto di vista delle principali dinamiche demografiche, sociali ed economiche;
- di **rilevare il punto di vista dei Sindaci sull'Unione e il suo futuro**, ovvero la *vision* della governance politica, che ha un ruolo fondamentale per attivare e governare un percorso di sviluppo dell'Ente;
- di **analizzare lo stato dell'arte delle funzioni conferite in forma associata**, per individuare le azioni necessarie a portare al massimo livello di conferimento le gestioni associate in essere, ma **anche per individuare quali funzioni, proficuamente, potranno essere conferite** in forma associata nell'arco del prossimo triennio.

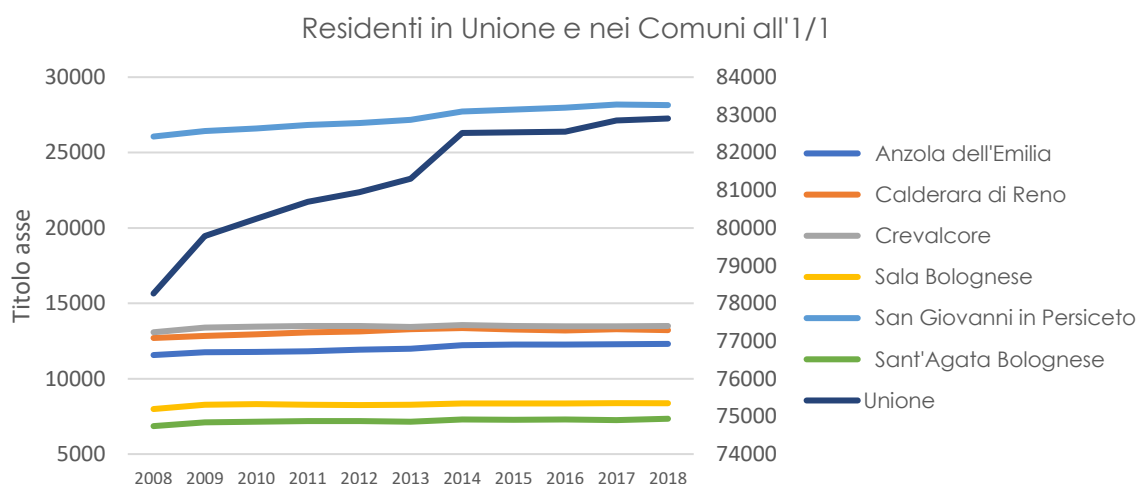
Il contesto di riferimento: analisi delle principali dinamiche demografiche, sociali ed economiche dell'Unione

L'Unione Terre d'Acqua si estende per **375 km²** in provincia di Bologna, a nord-ovest della città capoluogo, un aspetto che sicuramente rileva per quanto riguarda le dinamiche che ne caratterizzano il tessuto sociale e produttivo, e non solo – la Città metropolitana rappresenta infatti un soggetto rilevante dal punto di vista sia politico che istituzionale.

L'Unione conta oltre **82mila abitanti**¹. Come dimostrano le seguenti Figura 1 e Tabella 1, il numero complessivo di residenti, in aumento del 6% rispetto al 2008, è costituito per un terzo da **San Giovanni in Persiceto, il Comune più popolato** con oltre 28mila abitanti. Si riscontrano poi tre municipalità di consistenza demografica sostanzialmente equivalente – ossia Anzola nell'Emilia, Calderara di Reno e Crevalcore, che vantano oltre 13mila abitanti ciascuna, e due centri relativamente minori (Sala Bolognese, con 8372 residenti, e Sant'Agata Bolognese, con 7344).

I suddetti Comuni contribuiscono in misura proporzionalmente paragonabile alla crescita della popolazione unionale, evidenziando scostamenti decennali compresi tra il +8% di San Giovanni e il +3% di Crevalcore.

Figura 1. Residenti nell'Unione dei Comuni Terre d'Acqua (asse secondario) e nei Comuni membri (asse principale); dato rilevato all'1/1. Anni 2008-2018. Fonte: ISTAT.



Per completezza di informazione, segnaliamo che l'Unione **Terre d'Acqua cresce demograficamente pressoché di pari passo con la Città Metropolitana di Bologna**, che registra sul medesimo periodo un incremento dei residenti del 6,4%, mentre il dato regionale si ferma ad un aumento del 3,7%.

¹ (dato ISTAT aggiornato all'1/1/2018)

Tabella 1. Andamento popolazione residente all'1/1 nell'Unione Terre d'Acqua e nei Comuni membri, anni 2008-2018; scarto (%) nel periodo. Fonte: ISTAT.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Δ
Anzola nell'Emilia	11569	11760	11776	11825	11920	11992	12227	12265	12267	12281	12310	6%
Calderara di Reno	12702	12834	12944	13066	13139	13279	13360	13271	13196	13292	13224	4%
Crevalcore	13080	13396	13455	13500	13499	13425	13558	13504	13465	13469	13501	3%
Sala Bolognese	7989	8264	8322	8281	8254	8279	8362	8357	8353	8369	8372	5%
San Giovanni in P.	26064	26433	26589	26833	26955	27177	27721	27857	27982	28186	28153	8%
Sant'Agata B.	6856	7099	7156	7189	7184	7154	7291	7283	7291	7255	7344	7%
UNIONE	78260	79786	80242	80694	80951	81306	82519	82537	82554	82852	82904	6%

La Tabella 2 presenta invece i principali saldi demografici per l'Unione e per i Comuni membri. Per ciò che concerne il **saldo naturale**, ossia lo scarto tra nati e deceduti, Terre d'Acqua registra uno scarto in **negativo di 575 unità** nel periodo considerato, coerentemente con una tendenza confermata su base provinciale, regionale e nazionale. **A compensare il saldo naturale negativo sono i saldi migratori**, con una leggera prevalenza di quello interno, che registra gli spostamenti tra Comuni italiani (+2616), rispetto a quello estero (2510).

In generale, dunque, il calo della natalità è compensato da un'attrattività di nuovi residenti in misura dieci volte superiore.

Tabella 2. Saldo naturale, saldo migratorio e saldo migratorio estero nell'Unione Terre d'Acqua e nei Comuni membri, e scarto 2008-2017. Fonte: ISTAT.

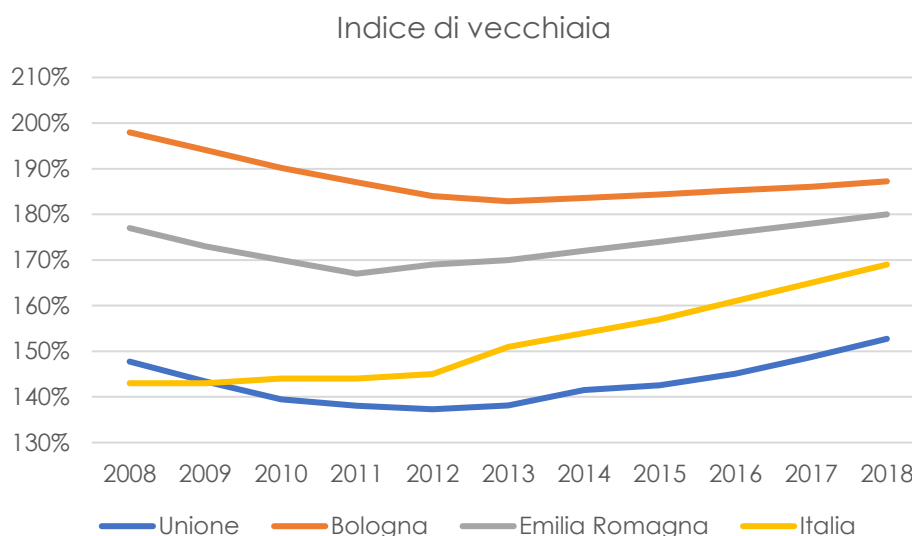
	Saldi demografici	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Δ '09-'17
Anzola nell'Emilia	Naturale	13	3	8	7	-9	10	-3	-12	3	-20	0
	Migratorio	43	-40	3	19	52	107	65	40	6	50	345
	Migr. Estero	135	53	38	0	46	39	32	22	22	48	435
Calderara di Reno	Naturale	19	43	4	18	28	6	-2	-29	9	-34	62
	Migratorio	11	26	62	41	74	15	-42	-37	67	19	236
	Migr. Estero	102	41	56	23	47	43	33	36	55	15	451
Crevalcore	Naturale	10	-12	-11	-16	-64	-14	-67	-68	-44	-33	-319
	Migratorio	171	-6	-46	17	-70	-76	-12	23	33	56	90
	Migr. Estero	135	77	102	26	59	58	23	48	40	43	611
Sala Bolognese	Naturale	50	37	35	10	13	19	11	-2	0	-10	163
	Migratorio	203	21	-60	-31	20	10	-10	6	27	9	195
	Migr. Estero	22	0	-16	-15	0	6	12	20	7	21	57
San Giovanni in Persiceto	Naturale	-11	-33	-1	-25	-28	-60	-70	-92	-40	-128	-488
	Migratorio	237	84	161	203	187	172	135	202	180	137	1698
	Migr. Estero	143	105	84	-19	72	93	62	11	58	52	661
Sant'Agata Bolognese	Naturale	33	15	33	3	11	-8	-11	-16	-40	-13	7
	Migratorio	145	-10	-30	-51	-82	1	-34	25	17	71	52
	Migr. Estero	65	52	30	-1	42	29	35	6	-4	41	295
UNIONE	Naturale	114	53	68	-3	-49	-47	-142	-219	-112	-238	-575

Migratorio	810	75	90	198	181	229	102	259	330	342	2616
Migr. Estero	602	328	294	14	266	268	197	143	178	220	2510

A livello cronologico, il saldo naturale volge in negativo a partire dal 2011, mentre è interessante notare come, **dal 2009 in poi, l'insediamento di nuovi cittadini provenienti da fuori Unione rallenti in maniera netta**, presumibilmente per effetto della crisi economica, per tornare ad attestarsi al di sopra delle 500 unità – comunque poco più di un terzo del dato pre-crisi – soltanto dal 2016.

Scendendo a livello comunale, però, registriamo alcune tendenze lievemente discordanti rispetto all'Unione nel suo complesso: **Calderara, Sala Bolognese e Sant'Agata vantano un saldo naturale positivo**. Inoltre, Sala Bolognese, insieme a San Giovanni in Persiceto, fa registrare una netta prevalenza di nuovi cittadini provenienti da altri Comuni italiani, rispetto a residenti di provenienza estera – un trend che si ribalta altrove, ed in particolare a Crevalcore.

Figura 2. Andamento decennale dell'indice di vecchiaia nell'Unione Terre d'Acqua, nella Città Metropolitana, in Emilia Romagna e in Italia. Anni 2008-2018. Fonte: elaborazione Poleis su dati ISTAT



La Figura 2 presenta l'andamento dell'indice di vecchiaia nell'Unione Terre d'Acqua, a confronto con il medesimo dato registrato nella provincia di Bologna, in Emilia-Romagna e in Italia. Ricordando che l'indice di vecchiaia è calcolato a partire dal rapporto tra numero di residenti over 65enni e giovani fino a quattordici anni, è evidente **la peculiarità dell'Unione di nostro interesse, che si rivela decisamente meno "anziana" non soltanto delle realtà locali più vicine ma persino dell'Italia nel suo complesso**. Come rivela la Tabella 3, che raccoglie i dati suddivisi per Comune, a contribuire ad un indice di vecchiaia sensibilmente più basso rispetto alle medie provinciali e regionali sono in particolare Sant'Agata e Sala Bolognese, presso le quali si registra un rapporto appena superiore al 120%.

Tabella 3. Indice di vecchiaia (%) nell'Unione Terre d'Acqua e nei Comuni membri. Anni 2008-2018.
Fonte: elaborazione Poleis su dati ISTAT

Indice di vecchiaia (%)	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Anzola dell'Emilia	151	147	142	142	140	140	144	145	146	152	154
Calderara di Reno	120	121	120	120	122	126	133	139	144	153	160
Crevalcore	168	161	157	154	150	149	151	152	156	157	158
Sala Bolognese	112	106	105	106	108	110	112	114	117	122	127
San Giovanni in P.	170	165	161	158	155	155	157	156	157	159	163
Sant'Agata Bolognese	123	118	110	108	110	110	116	115	115	119	123
UNIONE	148	143	139	138	137	138	141	143	145	149	153

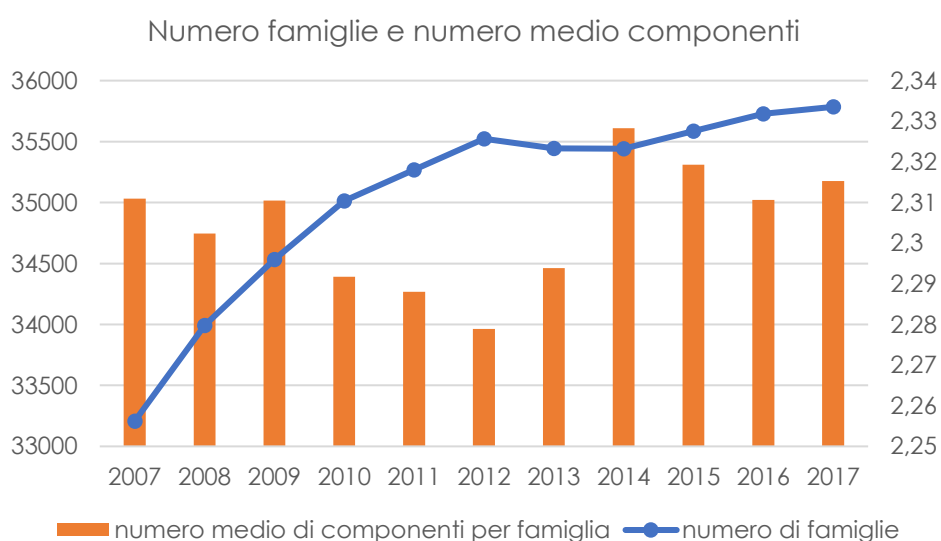
Per concludere la discussione dei principali aspetti sociodemografici nell'Unione Terre d'Acqua, ci soffermiamo sul **numero di nuclei familiari e sulla relativa composizione**.

Osservando la Figura 3, notiamo un incremento del numero di famiglie nei primi tre anni considerati, nell'ordine del 5%. Dal 2011 in poi, invece, pur confermando una tendenza all'aumento, il dato si assesta stabilmente attorno ai 35500 nuclei.

Quanto al numero medio di componenti, salvo un lieve calo nel periodo compreso tra 2010 e 2013, il dato si mantiene lievemente al di sopra dei 2,3 membri per nucleo.

Più in generale, possiamo affermare che **le famiglie dell'Unione Terre d'Acqua sono mediamente più ampie di quelle della provincia di Bologna nel complesso** (2,31 contro 2,07 componenti per nucleo); non si riscontrano, infine, significative discordanze confrontando le tendenze registrate nei singoli Comuni che compongono l'Unione.

Figura 3. Numero famiglie e numero medio dei relativi componenti nell'Unione Terre d'Acqua. Anni 2007-2017.
Fonte: ISTAT.



Concludendo questa sezione, proponiamo un quadro riepilogativo dei principali indicatori socio-demografici nell'Unione Terre d'Acqua (Tabella 4).

Tabella 4. Prospetto dei principali indicatori demografici dell'Unione Terre d'Acqua. Fonte: elaborazioni Poleis e dati ISTAT.

Unione Terre d'Acqua	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2008
popolazione inizio periodo	76741	78260	79786	80242	80694	80951	81306	82519	82537	82554	82852	82904
scarto annuale		2.0%	1.9%	0.6%	0.6%	0.3%	0.4%	1.5%	0.0%	0.0%	0.4%	0.1%
scarto decennale												8.0%
nati vivi	824	893	838	814	638	756	752	718	665	706	624	/
morti	781	779	785	746	641	805	799	860	884	818	862	/
saldo naturale	43	114	53	68	-3	-49	-47	-142	-219	-112	-238	/
iscritti da altri comuni	3626	3285	2702	2910	2204	2974	2552	2357	2563	2657	2661	/
cancellati per altri comuni	2815	2475	2627	2820	2006	2793	2323	2255	2304	2327	2319	/
saldo migr. interno	811	810	75	90	198	181	229	102	259	330	342	/
iscritti dall'estero	952	912	716	831	455	415	451	393	384	446	443	/
cancellati per l'estero	287	310	388	537	441	149	183	196	241	268	223	/
saldo migr. estero	665	602	328	294	14	266	268	197	143	178	220	/
saldo migratorio	1338	1303	459	482	308	447	497	299	402	508	562	/
saldo totale	1519	1526	456	452	209	355	1213	18	17	298	52	/
numero di famiglie	33207	33991	34532	35014	35268	35522	35445	35442	35587	35728	35785	/
N° medio componenti	2.31	2.30	2.31	2.29	2.29	2.28	2.29	2.33	2.32	2.31	2.32	/

Redditi e diseguglianze

Annualmente, il Ministero dell'Economia e delle Finanze pubblica dati disaggregati a livello comunale relativamente alle dichiarazioni dei redditi degli Italiani. Benché attualmente disponiamo di informazioni soltanto fino all'anno fiscale 2016, per la solidità delle stesse ci è possibile proporre analisi affidabili in termini di ricchezza di un territorio, ma anche di sorgenti di reddito e diseguglianze.

Dal punto di vista metodologico, abbiamo considerato quale ammontare dei redditi IRPEF di un comune la somma dei redditi dichiarati, nonché il numero delle dichiarazioni; questi due dati differiscono leggermente dal reddito imponibile IRPEF indicato e dal numero dei contribuenti, ma consentono elaborazioni più raffinate, anche in termine di distribuzione e sorgente dei redditi.

Ciò detto, cominciamo analizzando l'andamento in serie storica del reddito medio – per abitante (Figura 4) e per dichiarazione (Figura 5) – nell'Unione Terre d'Acqua, anche in rapporto alla medesima tendenza nella Città Metropolitana, in Emilia Romagna e in Italia.

Relativamente al **reddito IRPEF medio per abitante**, possiamo osservare come **l'Unione Terre d'Acqua si sovrapponga pressoché perfettamente alla media regionale, su valori che, nel periodo considerato, sono cresciuti del 10%**, dai 15819 euro del 2006 ai 17438 del 2016. Un **dato inferiore a quello dell'intera Città Metropolitana**, che risente dell'influenza positiva della città di Bologna, ma comunque ampiamente **superiore alla media nazionale**.

Sostanzialmente analogo il discorso per ciò che concerne il reddito medio per dichiarazione, benché la distanza tra Unione Terre d'Acqua e Emilia-Romagna sia leggermente più ampia a fine periodo, ovviamente a favore della prima.

Figura 4. Reddito medio per abitante nell'Unione Terre d'Acqua, in Provincia di Bologna, in Emilia-Romagna e in Italia. Anni: 2006-2016. Fonte: elaborazione Poleis su dati MEF.

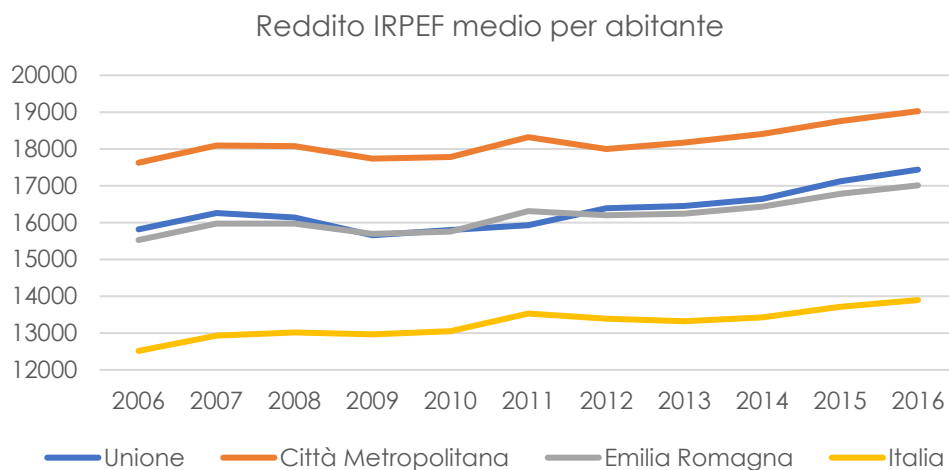
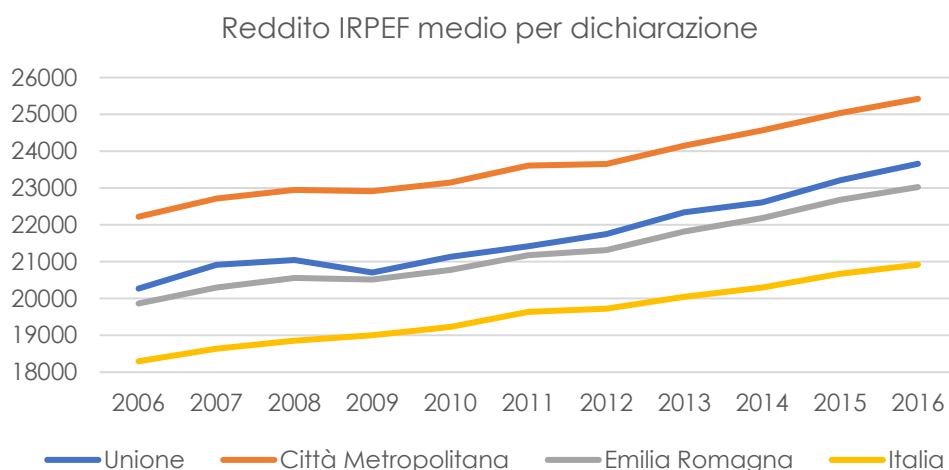


Figura 5. Reddito medio per dichiarazione IRPEF nell'Unione Terre d'Acqua, in Provincia di Bologna, in Emilia Romagna e in Italia. Anni: 2006-2016. Fonte: elaborazione Poleis su dati MEF.



Le successive Tabella 5 Tabella 6 riportano invece i **redditi medi registrati nei vari Comuni dell'Unione**. Sia che si faccia riferimento alla ricchezza media per abitante che a quella per dichiarazione IRPEF, **possiamo individuare sostanzialmente tre fasce: Anzola nell'Emilia e Calderara di Reno risultano i territori più ricchi** (entrambi sopra i 18mila euro per abitante e i 24 mila per dichiarazione); li **seguono Sala Bolognese e San Giovanni**, mentre i **valori inferiori si registrano a Crevalcore e Sant'Agata Bolognese** (redditi medi vicini ai 16mila euro per abitante e ai 22mila per dichiarazione). Ciò detto, è proprio in questi ultimi due Comuni che si osserva la maggiore crescita nel periodo, in ragione della quale è possibile che le differenze finora evidenziate (e comunque contenute nell'ordine di duemila euro) possano ridursi ulteriormente.

Tabella 5. Reddito medio per abitante nell'Unione Terre d'Acqua e nei Comuni membri. Scarto (%) sul periodo. Anni: 2006-2016. Fonte: elaborazione Poleis su dati MEF.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Δ
Anzola nell'Emilia	16557	16994	17062	16527	16568	17275	17139	17282	17337	17922	18033	9%
Calderara di Reno	16814	17398	17326	16677	16828	17167	17222	17428	17614	18145	18548	10%
Crevalcore	14420	14952	14749	14218	14456	14007	14715	14888	15167	15616	16132	12%
Sala Bolognese	16064	15792	15589	15829	16081	16275	16937	16794	16887	17392	17517	9%
San Giovanni in Persiceto	16036	16450	16521	16005	16132	16078	16700	16689	16931	17307	17588	10%
San'Agata Bolognese	14235	15219	14337	13617	13676	14044	14927	14854	15039	15635	16148	13%
UNIONE	15819	16258	16140	15656	15800	15925	16390	16449	16641	17117	17438	10%

Tabella 6. Reddito medio per dichiarazione IRPEF nell'Unione Terre d'Acqua, in Provincia di Bologna, in Emilia Romagna e in Italia. Anni: 2006-2016. Fonte: elaborazione Poleis su dati MEF.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Δ
Anzola nell'Emilia	21012	21699	21863	21559	21946	22540	22653	23400	23512	24272	24452	16%
Calderara di Reno	21592	22112	22225	21954	22322	22692	22849	23389	23617	24144	24706	14%
Crevalcore	18318	18997	19232	19021	19612	19586	19954	20777	20990	21495	22077	21%
Sala Bolognese	20626	21147	21439	20840	21259	21614	22191	22444	22623	23379	23595	14%
San Giovanni in Persiceto	20441	21055	21293	20995	21416	21537	21930	22434	22870	23360	23887	17%
San'Agata Bolognese	19124	20272	19503	18870	19139	19686	20214	20859	21132	21981	22422	17%
UNIONE	20270	20918	21044	20707	21131	21417	21747	22336	22611	23208	23658	17%

Un'analisi che consideri soltanto il reddito medio di un determinato contesto territoriale, però, non può bastare a rilevarne il grado di benessere: occorre infatti indagare come la ricchezza si distribuisca, o, in altri termini il livello di uguaglianza o disuguaglianza.

A questo proposito, giovandoci delle specifiche informazioni fornite dal MEF a partire dall'anno fiscale 2012, abbiamo classificato i dichiaranti in cinque classi: entro i 10mila euro, tra i 10 e i 15mila, tra i 15 e i 26mila euro, tra i 26 e i 55mila euro ed oltre 55mila euro. A partire dalle stesse abbiamo calcolato il rapporto percentuale rispetto al totale delle dichiarazioni e quello tra l'ammontare dei redditi dichiarati all'interno di ciascuna classe ed il valore complessivamente dichiarato nell'area geografica di nostro interesse.

I risultati sono espressi nelle seguenti Figura 6 e Tabella 7.

Nell'Unione Terre d'Acqua, un residente su tre dichiara fino a 15 mila euro, pur disponendo nel complesso del solo 11% delle risorse; altrettanti sono gli abitanti che ricadono nelle due fasce più ricche, ossia coloro che dichiarano dai 26mila euro in su, ma le ricchezze da loro detenute valgono il 57% del totale.

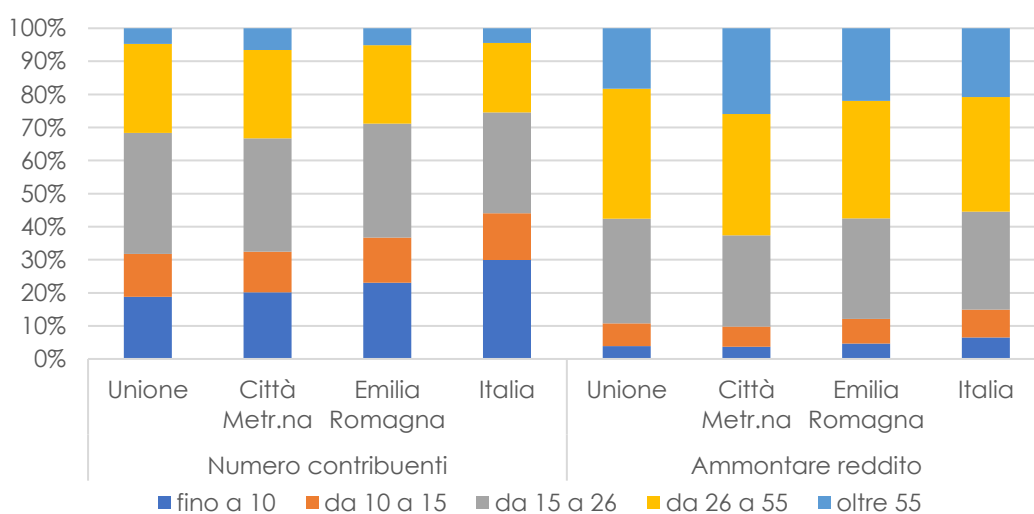
Questa distribuzione risulta coerente con quanto avviene, su più larga scala, nella Città Metropolitana, per ciò che concerne l'estremo inferiore della popolazione, mentre il dato provinciale risulta più accentuato nella parte più ricca della distribuzione: è il 34% a dichiarare oltre 26mila euro, mentre le risorse detenute ammontano al 63%.

La Regione Emilia-Romagna appare leggermente più "diseguale" dell'Unione Terre d'Acqua, con una distribuzione delle risorse più spostata verso le classi più agiate (chi dichiara oltre 55mila euro detiene il 22% dei redditi dichiarati). Ciò detto, è il raffronto con la distribuzione per classe di reddito sul territorio nazionale a evidenziare le maggiori divergenze, rispetto all'Unione di nostro interesse e al contesto emiliano romagnolo in generale: il 44% dei dichiaranti si colloca entro i 15mila euro, distribuendosi però soltanto il 15% delle risorse. All'estremo opposto, invece, un numero inferiore di contribuenti (il 4%) si spartisce una quota di ricchezze proporzionalmente superiore rispetto all'Unione (il 21% contro il 18%).

In conclusione, emerge un territorio, quello di Terre d'Acqua, meno diseguale rispetto a provincia e regione, ed in particolare a confronto con il dato nazionale, che peraltro risente di una quota di mancate dichiarazioni sensibilmente più alta (il 35%, contro, ad esempio, il 25% in Emilia Romagna).

Figura 6. Distribuzione del numero di dichiarazioni e dell'ammontare di reddito detenuto per fascia di reddito di appartenenza nell'Unione Terre d'Acqua, nella Città metropolitana di Bologna, in Emilia Romagna e in Italia. Le fasce di reddito considerate, ricavate a partire dai dati MEF sulle dichiarazioni IRPEF, sono le seguenti: da 0 a 10mila €, da 10 a 15mila €, da 15 a 26mila €, da 26 a 55mila € e oltre i 55mila €. Fonte: elaborazioni Poleis su dati MEF.

Numero dichiarazioni e ammontare di reddito detenuto per fasce di reddito (in migliaia di €) - 2016



Venendo ai singoli comuni, **Crevalcore e Sant'Agata Bolognese sono i Comuni con la quota maggiore di contribuenti che dichiarano meno di 10 mila euro – il 21% in entrambi i casi**, a discapito delle due classi più agiate, sottorappresentate rispetto alla media di Unione.

Parallelamente, a Crevalcore i più abbienti, ossia il 5% che dichiara più di 55 mila euro, vantano il reddito medio pro-capite più alto, sfiorando i 100 mila euro.

Date queste considerazioni, **è plausibile indicare in Crevalcore il Comune "più diseguale"** dell'Unione, mentre anche a Calderara si superano i 90 mila euro di scarto tra il reddito pro capite medio dei più ricchi e dei più poveri.

Più "compatta", se possiamo usare questo termine, la distribuzione a Sala Bolognese dove, per quanto il reddito medio dei più poveri sia al di sotto della media dell'Unione, ed in linea con regione e Città Metropolitana, il suo distacco dalla ricchezza pro capite dei più abbienti è al di sotto degli 80 mila euro.

Tabella 7. Prospetto relativo alla distribuzione % delle dichiarazioni dei redditi e dell'ammontare di reddito detenuto per fascia di reddito (espressa in migliaia di €), e relativi totali, nonché reddito medio per fascia di reddito di appartenenza. Comuni dell'Unione Terre d'Acqua, Unione e Città Metropolitana. Fonte: elaborazioni Poleis su dati MEF.

	fino a 10 mila €	da 10 a 15 mila €	da 15 a 26 mila €	da 26 a 55 mila €	oltre 55 mila€
% contribuenti per fascia di reddito					
Anzola dell'Emilia	17	12	37	28	5
Calderara di Reno	17	12	36	29	5
Crevalcore	21	14	39	23	4
Sala Bolognese	17	12	38	29	4
San Giovanni in P.	19	13	36	27	5
Sant'Agata B.	21	14	36	26	4
Unione	19	13	37	27	5
Città Metropolitana	20	12	34	27	7
Emilia-Romagna	23	14	34	24	5
Italia	30	14	30	21	4
% di reddito dichiarato per fascia di reddito					
Anzola dell'Emilia	3	6	31	40	19
Calderara di Reno	3	6	30	41	19
Crevalcore	5	8	36	35	17
Sala Bolognese	3	7	33	42	15
San Giovanni in P.	4	7	30	39	20
Sant'Agata B.	5	8	33	40	15
Unione	4	7	32	39	18
Città Metropolitana	4	6	28	37	26
Emilia-Romagna	5	7	30	36	22
Italia	7	8	30	35	21
Reddito medio (€) per fascia di appartenenza					
Anzola dell'Emilia	4931	12628	20384	34528	92041
Calderara di Reno	4832	12631	20475	34539	94849
Crevalcore	4815	12567	20360	34398	99381
Sala Bolognese	4775	12726	20494	34340	83744
San Giovanni in P.	4829	12582	20486	34722	89876
Sant'Agata B.	5019	12591	20460	34857	87787
Unione	4854	12608	20446	34584	91574
Città Metropolitana	4691	12584	20436	34875	100819

Emilia-Romagna	4674	12561	20311	34528	98942
Italia	4572	12451	20286	34454	98961

Concludiamo la disamina sui redditi nell'Unione Terre d'Acqua studiandone la provenienza.

La Figura 7 mostra la **composizione del reddito imponibile IRPEF per fonte**, nell'Unione Terre d'Acqua e nella Città Metropolitana. La presentazione in serie storica (anni fiscali dal 2012 al 2016) consente di evidenziare una certa **stabilità nel tempo, oltre che la netta prevalenza del reddito da lavoro dipendente, seguito da quello da pensione**, come sorgente di ricchezza.

Pur non emergendo significative differenze nel tempo, possiamo sottolineare come nella Città Metropolitana sia leggermente maggiore l'apporto del lavoro autonomo (che ipotizziamo avere particolare rilevanza soprattutto a Bologna), nonché quello delle pensioni (probabilmente anche in ragione di una popolazione, come avevamo visto, più giovane nell'Unione di nostro interesse rispetto alla provincia nel complesso). La Tabella 8 invece fotografa la situazione nei diversi Comuni dell'Unione, nell'anno fiscale 2016, in questo caso in termini di percentuale di contribuenti che dichiarano le rispettive fonti di reddito.

Le uniche divergenze dalla media di Unione degne di nota si registrano a Sant'Agata e a Sala Bolognese, dove la quota relativa al lavoro dipendente supera la soglia del 60%.

Figura 7. Composizione imponibile Irpef totale per sorgente di reddito, nell'Unione Terre d'Acqua e nella Città Metropolitana di Bologna. Anni 2012 – 2016. Fonte: elaborazioni Poleis su dati MEF.

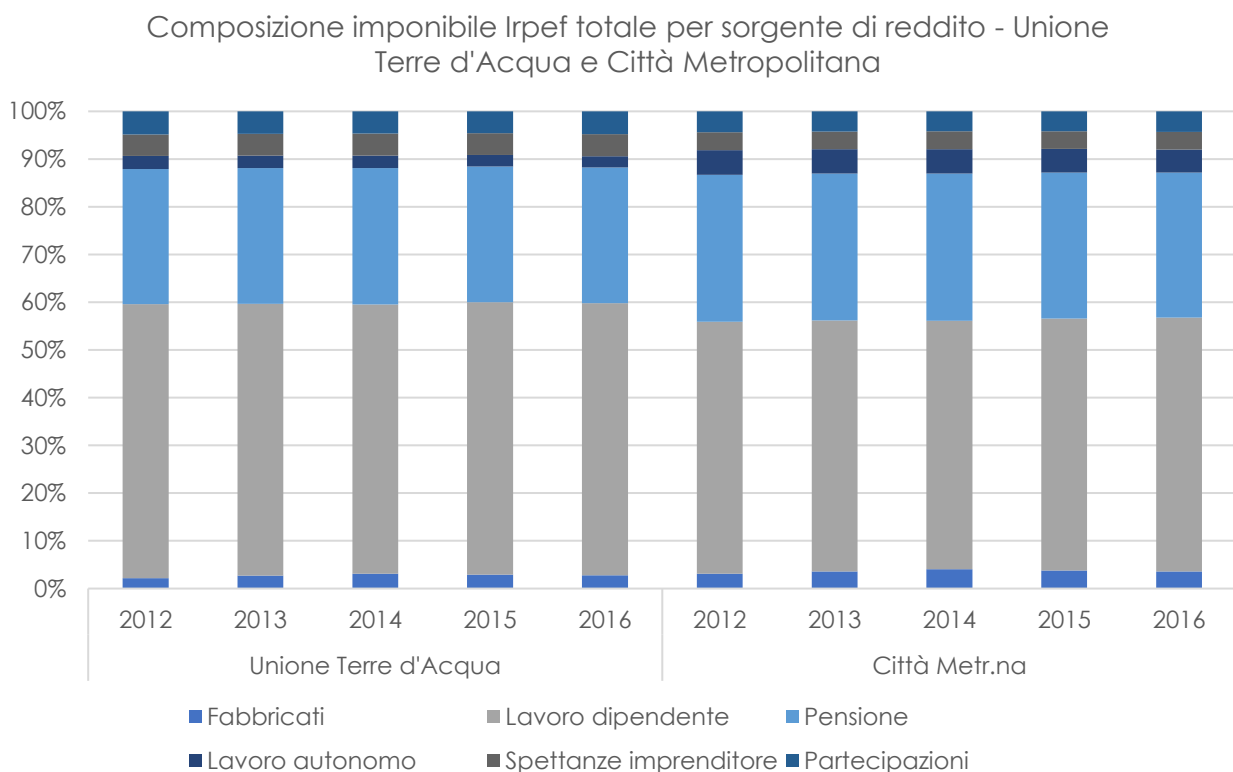
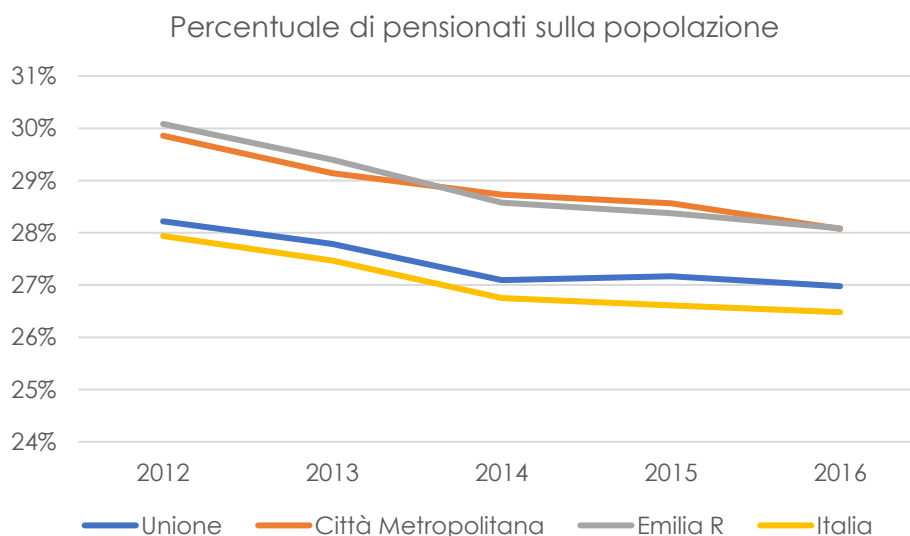


Tabella 8. Contribuenti per sorgente di reddito (fabbricati, lavoro dipendente, pensione, lavoro autonomo, spettanza imprenditori e da partecipazione) nell'Unione Terre d'Acqua, nei Comuni membri e nella Città Metropolitana di Bologna. Anno 2016. Fonte: elaborazioni Poleis su dati MEF.

Anno 2016	Fabbricati	Lavoro dipendente	Pensioni	Lavoro autonomo	Reddito di spettanza imprenditori	Partecipazioni
Anzola dell'Emilia	3%	56%	29%	2%	4%	5%
Calderara di Reno	3%	58%	29%	2%	4%	4%
Crevalcore	2%	55%	30%	3%	6%	5%
Sala Bolognese	2%	60%	27%	2%	4%	4%
San Giovanni in Persiceto	3%	56%	29%	3%	5%	5%
Sant'Agata Bolognese	2%	62%	25%	1%	5%	5%
Unione	3%	57%	28%	2%	5%	5%
Città Metropolitana	4%	53%	30%	5%	4%	4%

Infine, la Figura 8 consente di evidenziare nuovamente la peculiarità dell'Unione Terre d'Acqua rispetto a provincia e regione, data da **un numero di contribuenti che percepiscono la pensione più vicino al dato nazionale che a quello locale**.

Figura 8. Percentuale di contribuenti che percepiscono pensione sul totale della popolazione, nell'Unione Terre d'Acqua, nella Città Metropolitana di Bologna, in Emilia Romagna e in Italia. Anni 2012-2016. Fonte: elaborazioni Poleis su dati MEF.



La struttura economica e produttiva nell'Unione Terre d'Acqua

Per tracciare una descrizione della struttura produttiva dell'Unione Terre d'Acqua e dei suoi Comuni membri, ci gioviamo dei dati del Sistema di Monitoraggio Annuale delle Imprese e del Lavoro in Emilia-Romagna (SMAIL-ER) di Unioncamere. In particolar modo, facciamo riferimento alle rilevazioni effettuate ogni anno a giugno, in modo da poter includere quella più recente a disposizione, risalente all'estate 2017.

L'analisi che proponiamo di seguito si sviluppa parallelamente rispetto a due diversi indicatori, ossia il numero di unità locali ed il numero di addetti occupati, settore per settore.

Cominciando dalle unità locali, la Figura 9 e la Tabella 9 descrivono **l'andamento dei diversi settori produttivi in Unione**, all'interno di un arco temporale che comprende anche gli anni di maggiore incidenza della crisi economica.

Se **nel complesso le unità locali calano del 6%**, molto gravi sono state le ricadute della crisi economica **sull'agricoltura, che perde un terzo delle sue attività. Ampiamente in negativo anche il trend per l'industria (-9%) e per le costruzioni (-8%)**. Sostanzialmente stabile il commercio (+2%), mentre è **in crescita il settore terziario (+7%)**.

È però forse osservando **l'andamento degli addetti** che possiamo misurare eventuali ricadute della crisi economica anche a livello sociale o, al contrario, la capacità del territorio di riprendersi dalla stessa.

Ciò che emerge dalla Figura 10 e dalla Tabella 10 è un'estremizzazione di alcuni trend già evidenziati in precedenza: **l'agricoltura perde il 30% degli addetti** (dunque rileviamo un calo speculare a quello verificato tra le unità locali). **Il settore delle costruzioni, inoltre, perde il 22% degli addetti** (a fronte del -8% delle unità locali) **mentre, al contrario, il terziario incrementa gli occupati del 21%**, quasi tre volte rispetto alle relative attività. Il risultato complessivo di questi scostamenti è un **calo del numero degli addetti nell'ordine delle 600 unità (pari dunque al 2% della forza lavoro a inizio periodo)**.

Figura 9. Numero di unità locali per settore produttivo nell'Unione Terre d'Acqua. Serie storica: 2008-2017, rilevazioni di giugno. Fonte: SMAIL-ER Unioncamere.

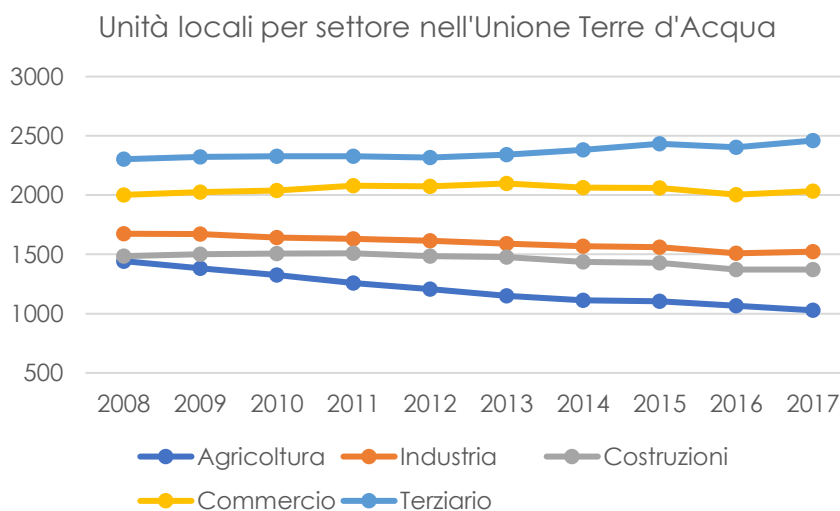


Tabella 9. Numero di unità locali per settore produttivo nell'Unione Terre d'Acqua. Scarto (%) da inizio a fine periodo. Serie storica: 2008-2017, rilevazioni di giugno. Fonte: SMAIL-ER Unioncamere.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Δ
Agricoltura	1443	1383	1325	1257	1207	1149	1113	1103	1067	1028	-29%
Industria	1674	1671	1643	1630	1615	1591	1570	1562	1509	1523	-9%
Costruzioni	1484	1501	1506	1509	1486	1477	1437	1429	1372	1372	-8%
Commercio	2002	2025	2039	2078	2075	2098	2062	2060	2004	2033	2%
Terziario	2303	2321	2327	2329	2316	2342	2381	2434	2404	2460	7%
TOTALE	8906	8901	8840	8803	8699	8657	8563	8588	8356	8416	-6%

Figura 10. Numero di addetti per settore produttivo nell'Unione Terre d'Acqua. Serie storica: 2008-2017, rilevazioni di giugno. Fonte: SMAIL-ER Unioncamere.

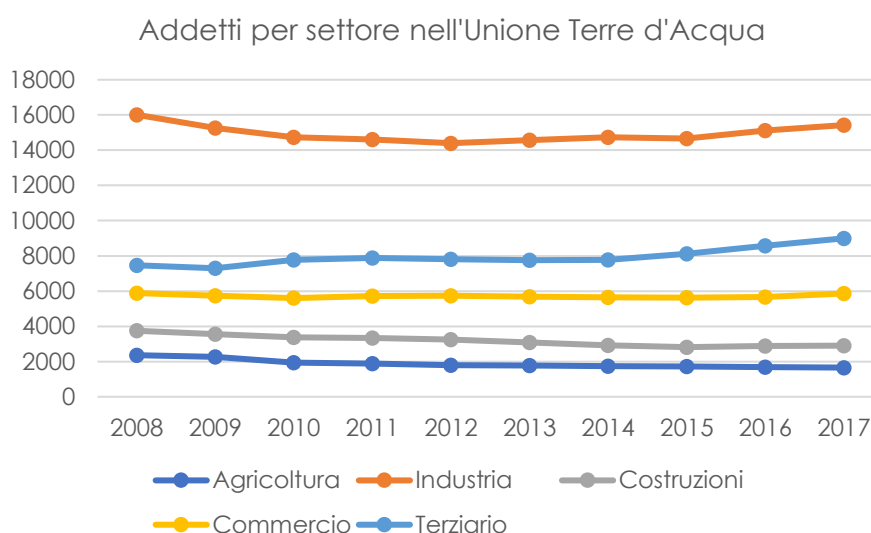


Tabella 10. Numero di addetti per settore produttivo nell'Unione Terre d'Acqua. Scarto (%) da inizio a fine periodo. Serie storica: 2008-2017, rilevazioni di giugno. Fonte: SMAIL-ER Unioncamere.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Δ
Agricoltura	2360	2257	1936	1883	1801	1775	1738	1720	1679	1656	-30%
Industria	16012	15257	14732	14600	14398	14577	14728	14666	15122	15425	-4%
Costruzioni	3747	3552	3381	3346	3252	3077	2921	2819	2880	2904	-22%
Commercio	5887	5744	5602	5716	5735	5674	5652	5636	5663	5863	0%
Terziario	7459	7298	7778	7875	7801	7753	7778	8120	8571	8996	21%
TOTALE	37473	36117	35439	35431	34999	34869	34831	34976	35931	36861	-2%

La Tabella 11 riporta l'andamento di unità locali e addetti, di cui si è discusso finora, in versione disaggregata, in modo da evidenziare divergenze tra i Comuni che compongono l'Unione sia in senso diacronico – indagando la presenza di divergenze nel periodo considerato, sia sincronico, cioè rilevando nei due anni proposti (2008 e 2017) eventuali differenze nella struttura produttiva degli stessi.

Innanzitutto, osserviamo come **i Comuni più impattati dalla crisi economica quanto a numero di unità locali siano quelli di Crevalcore (-8%), Sant'Agata Bolognese (-8%) e Sala Bolognese (-9%).**

Ciò non ha avuto necessariamente ricadute proporzionali sulla forza lavoro, ed il caso emblematico risulta ancora una volta quello di **Sant'Agata Bolognese, dove il numero di addetti è addirittura aumentato del 31%, concentrandosi quasi esclusivamente nell'industria** – e d'altronde come non ricordare che quel comune è sede della storica **Lamborghini**, che negli ultimi anni ha visto crescere performance e occupazione.

Meno evidente ma comunque significativa anche la dinamica degli addetti a Sala Bolognese, che avevamo conosciuto come il paese dell'Unione che aveva patito il calo di unità locali più significativo: ebbene, in termini di addetti, nel giugno 2017 si rilevavano valori sostanzialmente identici a quelli di inizio periodo (-2%). Ciò consente di porre l'accento su **un altro elemento determinante, cioè la diversa capacità occupazionale dei vari settori**. A titolo di esempio, nel 2008 in Unione, ogni attività agricola impiegava in media 1,6 addetti, l'industria 9,6, l'edilizia 2,5, il commercio 2,9 ed il terziario 3,2. Nel 2017, per citare soltanto gli scostamenti più rilevanti, l'industria arriva a 10,1 addetti per attività e il terziario a 3,6.

A questo proposito, ad esempio, a Calderara di Reno il numero di addetti cala dell'8% nel periodo; indagando come tale fenomeno si distribuisca tra i settori produttivi, osserviamo che 80 unità locali in meno tra agricoltura e edilizia causano la perdita di 322 posti di lavoro; 33 attività industriali in meno, invece, portano alla perdita di 366 posti.

Quale struttura produttiva troviamo ora, nell'Unione Terre d'Acqua? Come evidenziato graficamente anche dalle successive figure Figura 11 Figura 12, la **vocazione industriale del territorio è il dato più evidente, anche a confronto con quanto avviene nella Città Metropolitana**: 18% contro 12% quanto a unità locali sul totale e soprattutto 44% a 28% in termini di addetti.

Sostanzialmente **inverso il discorso per ciò che concerne terziario e servizi**, dove il dato provinciale, influenzato in particolare dalla città di Bologna, risulta 17 punti percentuali maggiore rispetto al valore registrato in Unione per quanto concerne gli addetti, e superiore del 9% relativamente alle unità locali.

Tabella 11. Distribuzione percentuale delle unità locali e degli addetti per settore lavorativo nell'Unione Terre d'Acqua e nei suoi Comuni, e nella Città Metropolitana di Bologna. Scarto (%) nel periodo. Anni 2008 e 2017.
Fonte: SMAIL-ER Unioncamere.

		Anzola nell'E.	Calderara di Reno	Crevalcore	Sala Bolognese	San Giovanni in P.	Sant'Agata Bolognese	Terre d'Acqua	Città Metr.nda
UNITA' LOCALI									
2008	Agricoltura	13%	10%	23%	18%	17%	21%	16%	11%
	Industria	20%	25%	16%	21%	16%	17%	19%	13%
	Costruzioni	13%	15%	18%	15%	18%	24%	17%	15%
	Commercio	25%	24%	19%	21%	24%	18%	22%	26%
	Terziario	30%	27%	25%	25%	26%	20%	26%	35%
	TOTALE	1318	1815	1428	865	2813	667	8906	98762
2017	Agricoltura	10%	7%	17%	14%	13%	17%	12%	9%
	Industria	19%	24%	15%	23%	14%	17%	18%	12%
	Costruzioni	13%	13%	19%	14%	18%	23%	16%	14%
	Commercio	27%	26%	23%	20%	25%	17%	24%	27%
	Terziario	31%	30%	26%	29%	30%	25%	29%	38%
	TOTALE	1252	1760	1317	790	2683	614	8416	96329
Δ 2008-2017 (%)		-5%	-3%	-8%	-9%	-5%	-8%	-6%	-2%
ADDETTI									
2008	Agricoltura	8%	2%	10%	9%	8%	10%	7%	5%
	Industria	44%	47%	42%	50%	39%	57%	45%	30%
	Costruzioni	5%	10%	14%	12%	12%	12%	11%	9%
	Commercio	21%	19%	12%	13%	17%	7%	17%	18%
	Terziario	22%	21%	22%	16%	24%	13%	21%	38%
	TOTALE	6371	10811	4153	3258	8265	2607	35465	380018
2017	Agricoltura	3%	2%	8%	7%	7%	7%	5%	4%
	Industria	41%	48%	41%	45%	35%	65%	44%	28%
	Costruzioni	4%	8%	10%	9%	11%	7%	8%	7%
	Commercio	20%	19%	14%	15%	19%	6%	17%	19%
	Terziario	33%	23%	28%	24%	28%	15%	26%	43%
	TOTALE	6484	9994	3990	3185	7772	3419	34844	379081
Δ 2008-2017 (%)		2%	-8%	-4%	-2%	-6%	31%	-2%	0%

Figura 11. Distribuzione delle unità locali per settore nell'Unione Terre d'Acqua, nei Comuni membri e nella Città Metropolitana di Bologna. Anni 2008 e 2017. Fonte: SMAIL-ER Unioncamere.

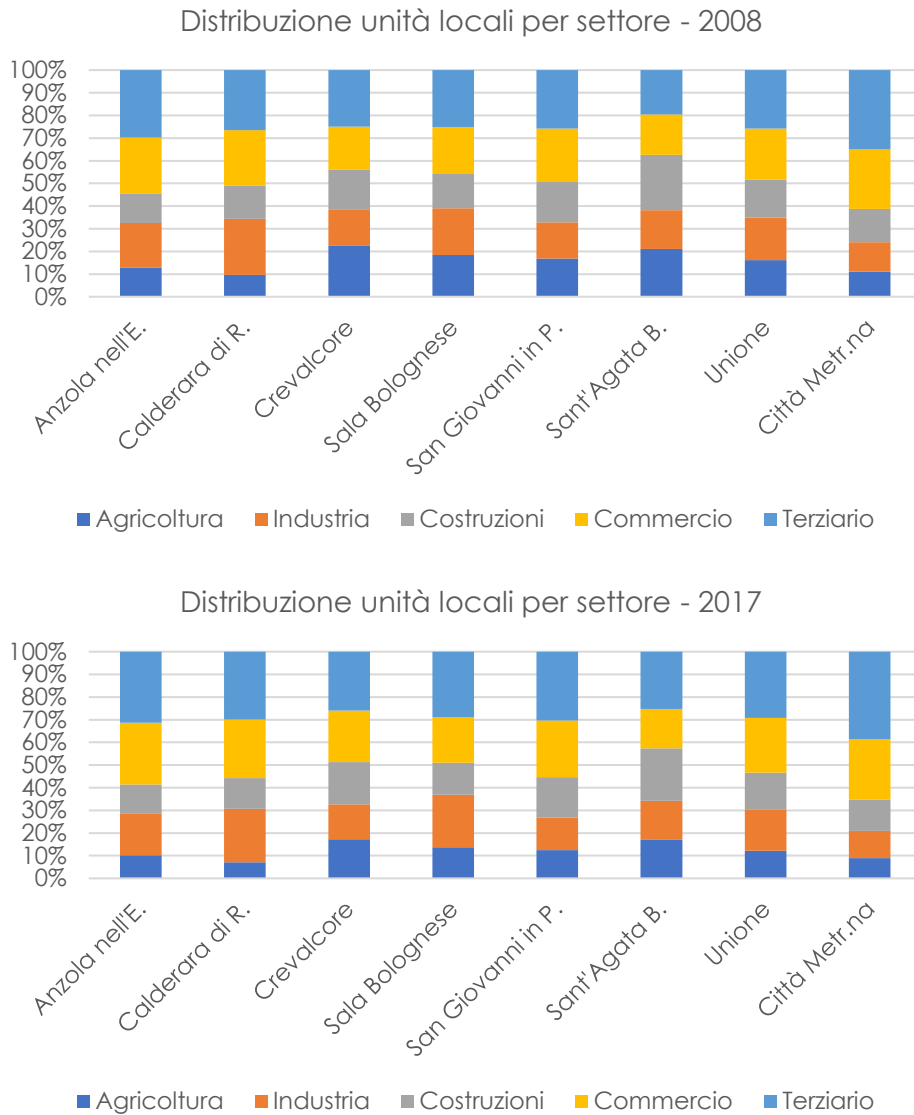
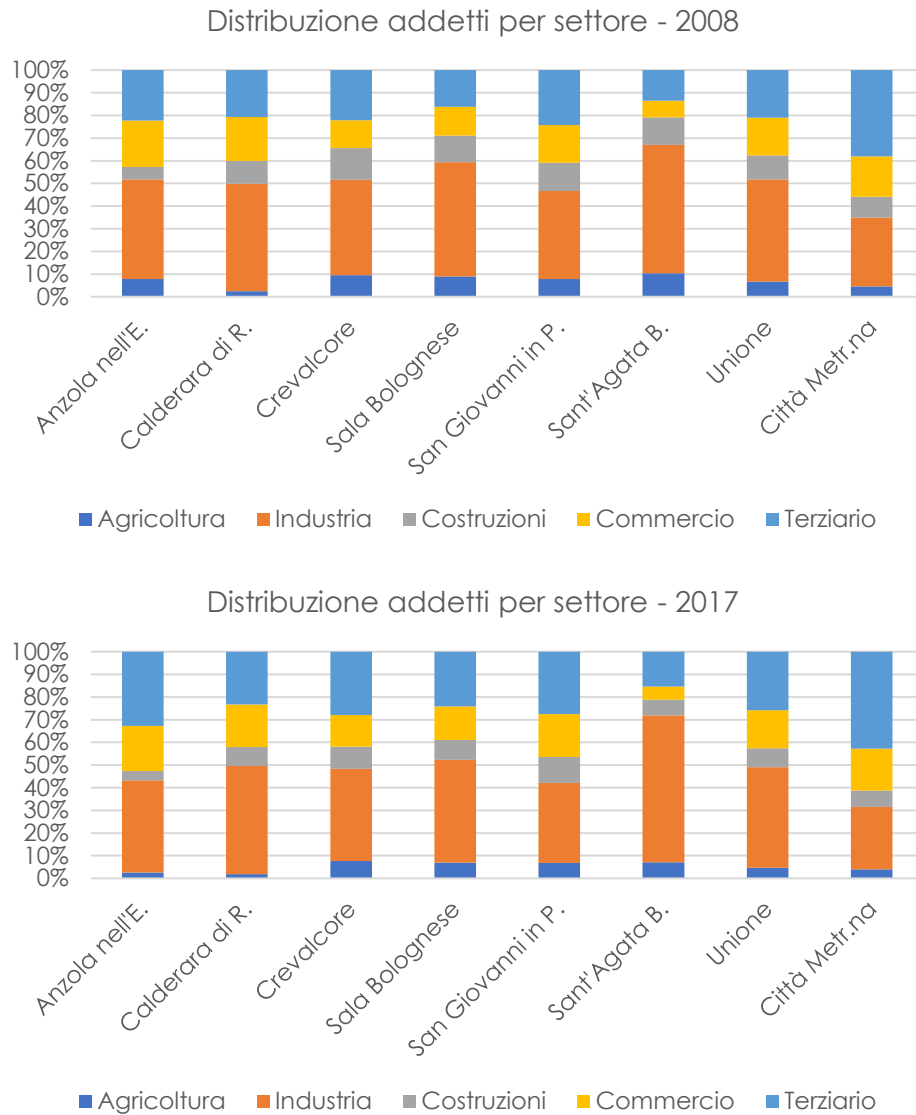


Figura 12. Distribuzione degli addetti per settore nell'Unione Terre d'Acqua, nei Comuni membri e nella Città Metropolitana di Bologna. Anni 2008 e 2017. Fonte: SMAIL-ER Unioncamere.



La dimensione politica e istituzionale: il punto di vista degli amministratori dei Comuni aderenti all'Unione

Elaborare un Piano di sviluppo dell'Unione significa proiettare l'Unione nel futuro, cercando di definire **la migliore strada da percorrere per lo sviluppo dell'Ente e il potenziamento dei servizi gestiti in forma associata**. Per farlo, è fondamentale conoscere l'opinione degli amministratori sulla situazione attuale dell'Ente e sul funzionamento dei servizi gestiti oggi in forma associata, ma anche il loro punto di vista sulle criticità e sulle potenzialità dell'Unione, e sulle sue possibilità di evoluzione – in poche parole, **la vision politica che ha un ruolo fondamentale nel dare input e nel guidare questo percorso**.

A tal fine, abbiamo realizzato delle interviste semi strutturate agli amministratori, che si sono svolte nel mese di febbraio 2019.

Sono stati intervistati il Sindaco di Crevalcore Claudio Brogna, il Sindaco di San Giovanni in Persiceto Lorenzo Pellegatti, il vice sindaco di Sant'Agata Bolognese Eleonora Riberti (su richiesta e delega del Sindaco) e l'assessore Danilo Zacchioli di Anzola (su richiesta e delega del Sindaco). Non è stato possibile intervistare il Sindaco di Calderara di Reno, Irene Priolo.

Report delle interviste

Prima di tutto, **abbiamo chiesto agli amministratori dei Comuni interessati dal Sisma del 2012, qual è stato l'impatto del terremoto sulle attività delle amministrazioni e sulla vita della comunità**, e soprattutto se e quanto ancora le conseguenze si fanno sentire.

Il Comune che ne ha subito maggiormente l'impatto è stato sicuramente Crevalcore. Il suo centro storico è stato pesantemente colpito dal sisma, e i lavori di ricostruzione hanno impegnato l'amministrazione nella gestione di risorse complessive pari a più di trecento milioni di euro, tra fondi pubblici e privati. L'impegno ha riguardato soprattutto gli edifici pubblici: è stato necessario ricostruire le scuole, le chiese, l'ospedale. Oggi restano ancora da ultimare i lavori per la sede municipale (anche se i cittadini sembrano apprezzare la posizione di quella provvisoria), il teatro e poco altro, che dovrebbero essere completati a breve.

Fortunatamente le attività produttive hanno subito pochi danni, e sono rimaste quasi sempre in funzione.

Per quanto riguarda il patrimonio abitativo, sembra quasi che il terremoto, o meglio la ricostruzione, abbia portato un miglioramento, tanto che si riscontra un aumento della domanda di abitazioni, anche da parte di cittadini di altri Comuni che vogliono trasferirsi a Crevalcore.

Ma se il terremoto è un importante elemento da considerare nella costruzione di un contesto di riferimento socio-economico, **un importante elemento politico è invece rappresentato dal fatto che cinque amministrazioni su sei, nel 2019, andranno al voto.** Questo elemento pesa non soltanto in termini di impegni dei Sindaci e degli amministratori, ma anche in termini di prospettive e programmazione che hanno dei tempi decisamente diversi per le amministrazioni uscenti. Anche questo è un dato da considerare, nel trarre delle conclusioni dai risultati emersi da questo studio, in quanto a partire da maggio 2019 potrebbero esserci cambiamenti significativi nella dimensione politica e istituzionale dell'Unione.

Ma qual è oggi il punto di vista degli amministratori sull'Unione e sulle funzioni gestite in forma associata?

La prima sensazione che emerge è quella che l'Unione sia un po' in difficoltà, una difficoltà che si riflette nello sviluppo delle funzioni gestite in forma associata ma che nasce su un piano prevalentemente politico, dalla sfiducia che alcuni amministratori hanno nei confronti dell'Unione, vista come Ente di secondo livello che appesantisce la gestione e allontana i servizi dal territorio.

Le gestioni associate di oggi sono il risultato di progetti avviati tempo fa, quando l'atteggiamento nei confronti dell'Unione era abbastanza diverso. Se qualche anno fa è stato possibile realizzare un progetto ambizioso come un PSC sovracomunale, adesso **sembra molto difficile definire e realizzare obiettivi comuni**, e questo determina situazioni di impasse che limitano lo sviluppo delle funzioni già gestite in forma associata e a maggior ragione la possibilità di pianificare nuovi conferimenti.

Per quanto riguarda le attuali gestioni associate, il giudizio degli amministratori in realtà è in generale positivo, soprattutto per quanto riguarda la Polizia Municipale e l'Ufficio di Piano, che si occupa del coordinamento delle politiche sociali e dei rapporti con la Regione e con gli altri soggetti che costituiscono la rete del welfare.

La **Polizia Municipale**, con un nuovo Comandante, ha avviato un percorso di sviluppo che va incontro alle esigenze degli amministratori in quanto si traduce in un maggiore presidio del territorio, sia attraverso l'assunzione di nuovo

Stiamo vivendo una fase di fine mandato un po' complicata. Questo si sta mescolando con la politica, c'è chi è convinto che ci sarà un cambiamento e che con i nuovi Sindaci si potrà fare qualcosa di diverso, e temporeggia adesso nel realizzare le cose

Abbiamo avuto Sindaci di colore diverso ed è stato sempre più difficile raggiungere gli obiettivi. La difficoltà politica di relazioni all'interno della Giunta si traduce in difficoltà in tutto

A noi l'Unione va bene purché sia propedeutica alla fusione. Nella realtà dei fatti, si aggiunge un ente locale agli altri enti locali, e si appesantisce il lavoro

Con una lungimiranza che non vedo più abbiamo fatto insieme il PSC: questo dovrebbe essere lo spirito di lavoro che l'Unione dovrebbe avere in futuro, spero che chi verrà dopo colga questo spirito di positività

personale che attraverso un progetto di videosorveglianza diffusa. C'è chi rileva anche come si stia creando, proprio all'interno della Polizia Municipale, un'identità di Unione, cosa che da qualcuno viene vista come molto positiva, soprattutto in considerazione del fatto che questo è uno dei servizi più vicini ai cittadini.

L'Ufficio di Piano oggi rappresenta l'unico trait d'union per il welfare nel contesto dell'Unione, in quanto i Comuni hanno una gestione abbastanza diversificata dei propri servizi, in parte o totalmente conferiti all'ASP. Gli amministratori riconoscono però il valore del lavoro fatto dall'Ufficio, che poi è soprattutto merito della persona che se ne occupa oggi e che ha curato le relazioni tra i diversi soggetti creando una rete efficace. Ma nel momento in cui si indaga la possibilità di estendere le competenze dell'Ufficio e quindi di una gestione associata dei servizi sociali in Unione emergono i timori di un allontanamento dei servizi sociali dal territorio e quindi di una loro minore efficacia, e alcuni degli amministratori chiariscono subito che si tratta di un passo che vogliono valutare con calma.

Il problema, secondo qualcuno, è **che gestire un servizio in Unione significa pensare che l'eccellenza debba essere in Unione: non può funzionare se è il Comune a voler essere l'eccellenza.**

Se non si crede che l'Unione sia un valore, non si metterà mai niente di buono al suo interno: proprio come è successo con il personale. Nella maggior parte dei casi, quando arriva il momento di trasferire il personale in Unione, i Comuni non cedono volentieri le proprie professionalità. E questo ovviamente pregiudica poi lo sviluppo delle gestioni associate.

I servizi su cui il giudizio espresso è un po' più critico sono la **gestione del personale** ed il **SIA**: in entrambi i casi, viene lamentato soprattutto il fatto che la gestione associata li ha resi più lontani dalle esigenze delle amministrazioni, che riscontrano un ritardo nelle risposte alle loro istanze.

Qualcuno allora mette in discussione il conferimento in Unione, parlando di una soluzione "a due binari": se per quello che è standardizzabile va bene la gestione associata perché porta il vantaggio di economie di scala, là dove invece prevale un elemento personale, come in risposta alle

Il nuovo Comandante della PM sta facendo squadra, insiste sul tema dell'Unione e questo è fondamentale

Oggi grazie a una buona rete di relazioni, attraverso l'Ufficio di Piano riusciamo a dare tutte le risposte al territorio, conosciamo i bandi regionali e partecipiamo, e distribuiamo le risorse là dove c'è più bisogno. Ed è un grande merito degli uffici

Mentre da un punto di vista strategico ha senso che ci sia un soggetto che fa le cose per tutti, sull'intervento puntuale i tempi sono eccessivamente lunghi

Il problema è che quello che va fuori dal Comune comporta anche la perdita di un senso di

esigenze degli uffici, sarebbe meglio garantire una vicinanza fisica tra chi fa la domanda e chi dà la risposta.

Per quanto riguarda il personale, approfondendo il discorso in realtà emergono poi anche altre problematiche, legate alle spese. Qualcuno infatti lamenta il fatto che nel momento in cui l'Unione vuole assumere, questo comporta ulteriori limitazioni per la capacità assunzionale dei Comuni, impegnati da una quota spesa per la gestione associata.

Osservazione che viene fatta nello specifico sul tema personale ma che viene esplicitamente estesa anche agli altri servizi conferiti.

D'altra parte, se manca una visione strategica dell'Unione ogni spesa dell'Unione non viene vista come un investimento, ma come una risorsa sottratta ai singoli Comuni.

Quali sono allora oggi le prospettive di sviluppo dell'Unione Terre d'Acqua?

Al momento, l'Unione sta lavorando a una analisi di fattibilità per il conferimento dei servizi sociali, del SUAP e delle funzioni in materia di sismica, e il coinvolgimento nella CUC unionale anche dei Comuni di San Giovanni in Persiceto e Crevalcore: azioni necessarie a realizzare gli obiettivi richiesti dal nuovo PRT regionale, e per ricevere i contributi alle gestioni associate. Abbiamo chiesto agli intervistati cosa ne pensano.

Per quanto riguarda **i servizi sociali**, come già rilevato, nonostante la fiducia sia nell'Ufficio di Piano che nell'ASP, c'è da parte di alcuni amministratori un po' di diffidenza, per il timore che una gestione sovracomunale – che sia attraverso l'uno o l'altra - possa comportare un allontanamento dai territori e la perdita di aspetti “qualitativi” del servizio legati proprio alla conoscenza e all'appartenenza a una comunità.

In realtà è stato già fatto un percorso per valutare l'opportunità di una gestione sovracomunale tramite l'Ufficio di Piano o l'ASP, e alcuni Comuni proprio per questo hanno affidato all'ASP parte dei loro servizi. Ma ovviamente i veri benefici possono derivare solo dal mettere insieme risorse, sia umane che materiali, creare delle reti, e per questo è necessario trovare un accordo che in questo momento sembra essere molto difficile.

appartenenza, che è il lato negativo della medaglia da considerare

Dal punto di vista delle disponibilità, l'Unione ne toglie ai Comuni. Va bene l'impostazione, ma non conviene in termini di bilancio. Nei Comuni le risorse sono vincolate e andare in Unione penalizza il Comune

Non possiamo permetterci di avere sul territorio i servizi, ma non avere le risorse con cui i servizi rispondono agli utenti e intervengono. Un conto sono i livelli di coordinamento, ma se qualcuno deve fare una domanda per un centro diurno se le persone non sono qui e non conoscono la realtà non penso che possiamo dare un buon servizio

La reciproca fiducia è fondamentale anche per una gestione associata del **SUAP**, che è un servizio attraverso il quale passano molto interessi di natura economica. Anche in questo caso, viene espresso il timore che una gestione sovracomunale comporti il venir meno di un legame con gli utenti, pregiudicando il funzionamento del servizio, soprattutto quando si tratta di piccole realtà. Se per una grande impresa, come la Lamborghini, può essere addirittura un vantaggio avere a che fare con un livello superiore, per il piccolo commerciante che vuole aprire un chiosco è importante potersi confrontare con una persona fisica che sente vicina, senza perdersi nella burocrazia di procedimenti online. Un servizio di questo tipo, qualcuno sottolinea, non può essere valutato solo sulla base di parametri di economicità e di efficienza. E nel momento in cui qualcosa non funziona per il meglio, sono i Sindaci a essere in prima linea nei confronti dei cittadini.

Per quanto riguarda la possibilità di conferire insieme al SUAP lo Sportello Edilizia, creando un SUAPES unionale, come prevede anche il PRT regionale, si ripropongono gli stessi argomenti: i Comuni oggi fanno fatica a trovare politiche condivise, si tratti dello sviluppo delle aree produttive o del consumo del suolo, e questo nonostante esista già un PSC sovracomunale. Anche se da punti di vista diversi, sia coloro che esprimono un parere favorevole che coloro che si dichiarano contrari, esprimono la stessa preoccupazione, ovvero che sia in ogni caso molto difficile realizzare un servizio di questo tipo in mancanza di un vero dialogo e di una visione condivisa da parte di tutti gli amministratori.

Viene invece considerata con maggiore favore, o comunque con minori timori, una gestione associata dei **servizi finanziari** – altra funzione di cui l'Unione vorrebbe valutare il conferimento, entro un medio termine. Anche qui però qualcuno avanza delle perplessità, temendo che l'Unione incontri troppe difficoltà operative e possa essere quindi meno efficace del singolo Comune nella gestione di alcune situazioni. D'altra parte, viene rilevato come nei sei Comuni ci siano ancora delle differenze significative in alcune tariffe, per esempio quelle per i rifiuti, nonostante ci siano dei sistemi di raccolta omogenei, da parte dello stesso gestore.

Fare il SUAP associato significa fidarsi, e fare una programmazione senza prevaricare l'altro Comune

Al momento, nessuno in Giunta è favorevole alla costituzione di un SUAPES unionale: può darsi sia anche la composizione del territorio, la nostra storia, ma noi riteniamo di mantenere la possibilità di trattare con il singolo imprenditore

Questa è una delle cose più complicate, edilizia e urbanistica sono le cose a cui i Sindaci rinunciano meno facilmente

Tutto ciò che è standardizzabile dovrebbe esserlo, per velocizzare l'esecuzione

I sette bilanci andrebbero armonizzati. Si è sempre concentrati sulla spesa, ma bisognerebbe guardare anche alle entrate

Lo stato di salute dell'Unione Terre d'Acqua oggi: criticità e proposte migliorative

Il quadro che emerge dalle interviste ai Sindaci dell'Unione Terre d'Acqua non è molto incoraggiante. Prevale **un senso di sfiducia, sia nei confronti dell'Unione che tra i singoli Comuni**, che sembrano impegnati soprattutto a difendere le proprie competenze e il proprio territorio.

Sicuramente su questa situazione ha influito il fatto che, nell'ultimo mandato amministrativo, c'è stata una composizione politica disomogenea all'interno degli organi dell'Unione, che probabilmente ha accentuato alcune difficoltà di dialogo tra gli amministratori – anche se qualcuno sottolinea come a volte il non riuscire a capirsi non dipenda dal colore politico.

Per quanto riguarda le gestioni associate, sembra che **il principale timore dei Sindaci dell'Unione sia quello di un allontanamento dei servizi dal territorio**, ovvero da una parte della perdita di una forma di presidio e controllo delle situazioni emergenti all'interno del proprio Comune, dall'altra di una minore qualità del servizio offerto ai cittadini, che potrebbero essere svantaggiati nel momento in cui il loro punto di riferimento non è più il Comune, ma l'Unione. Il punto è che i Sindaci si sentono responsabili in prima persona, e sanno che devono rispondere al cittadino anche di decisioni che vengono assunte in altra sede.

L'altra criticità significativa che emerge, nella valutazione delle esperienze attuali di gestione associata, è quella di una perdita di risorse del Comune, risorse intese sia come risorse finanziarie che come risorse umane: gli Enti, che già risentono di tutti i limiti di spesa ed assunzionali imposti dalle normative vigenti, si sentono ulteriormente penalizzati nel momento in cui il loro margine di azione viene ancora più ridotto in seguito agli investimenti che sono "costretti" a fare nell'Unione. Ma se è vero che i Comuni sono sempre più in difficoltà, anche nell'amministrazione del quotidiano, per via dei vari vincoli a cui sono soggetti, uno degli aspetti positivi della gestione associata di servizi e funzioni è proprio quello di permettere anche ai Comuni più piccoli, grazie alla razionalizzazione delle risorse a disposizione dei singoli Enti, di continuare a garantire e migliorare i servizi offerti ai propri cittadini.

L'importanza di una visione strategica

Il punto è che **oggi l'Unione viene vissuta non come la sede in cui trovare obiettivi e strategie condivisi, una sintesi a vantaggio di tutti, ma quella in cui portare a mediazione interessi differenti con l'obiettivo primario però di ottenere il massimo vantaggio per il proprio Comune**. Un clima di questo tipo non può che portare, prima o poi, a situazioni anche di impasse nella gestione di alcuni temi "caldi" per le singole amministrazioni, oltre che a vedere prevalentemente gli aspetti negativi delle gestioni associate, piuttosto che quelli positivi che comunque vengono riconosciuti, ma a cui forse non si dà il giusto valore.

Perché l'Unione rappresenti veramente un valore aggiunto per i Comuni che ne fanno parte, però, è necessario **superare l'idea di un'Unione come mera erogatrice di servizi, e farne invece il luogo dell'elaborazione di politiche unitarie** mirate al benessere di tutti i cittadini e allo sviluppo del territorio.

Per questo sarebbe opportuno che l'Unione Terre d'Acqua, superato il momento un po' complicato delle prossime elezioni amministrative, intraprenda un percorso mirato

all'individuazione di alcune linee strategiche per il territorio in una prospettiva pluriennale, per la definizione di un vero e proprio **Piano strategico dell'Unione 2020-2030**.

Il Piano strategico di Unione costituisce uno strumento di propulsione e accompagnamento delle gestioni associate: se da un lato offre stimoli di innovazione nella governance locale, dall'altro delinea un modello condiviso di gestione delle politiche pubbliche sovracomunali. L'obiettivo è quello di creare un metodo di lavoro basato sulla pianificazione integrata dei Comuni che ne fanno parte. Non si tratta solo di pensare a una gestione sovracomunale dei servizi, quanto di **pensare all'Unione come strumento e dimensione di programmazione**. Ormai tutta la legislazione regionale, d'altra parte, va in questa direzione (basti pensare alla nuova legge urbanistica, ai nuovi provvedimenti in materia di protezione civile, alla legislazione sui servizi sociali).

La dimensione della governance

Le Unioni di Comuni, d'altra parte, in quanto enti di secondo livello, possono comportare alcune difficoltà dal punto di vista dell'azione politica e amministrativa, in quanto c'è il rischio che gli organi politici dei Comuni si sentano esautorati dei propri poteri di indirizzo, e che si generi confusione in merito a chi esprime la politica dell'Ente, o ancora che a causa del prevalere, in alcuni casi, dei particolarismi, si creino situazioni di vera e propria paralisi decisionale.

Per superare queste **difficoltà è necessario sia chiarire gli ambiti di intervento dei diversi rappresentanti dei Comuni e dell'Unione, che prevedere adeguate modalità di coinvolgimento e confronto a seconda dei temi affrontati**. Gli ambiti e le modalità di coinvolgimento devono essere definiti con grande attenzione per non ingessare in modo eccessivo il funzionamento dell'Unione, assicurando al tempo stesso ai diversi rappresentanti degli organi comunali adeguati spazi di informazione e di coinvolgimento.

A tal fine sarebbe utile attivare, anche attraverso percorsi partecipativi rivolti ai diversi organi dei Comuni e dell'Unione, una **analisi approfondita dell'attuale funzionamento della governance dell'Unione**, mirata a definire un **Decalogo per la governance** sulla base del quale eventualmente aggiornare anche lo Statuto dell'Unione.

Le funzioni gestite in forma associata dall'Unione Terre d'Acqua: report dei risultati emersi dalla verifica del livello di effettività del conferimento e dal confronto con i responsabili delle funzioni

SERVIZIO INFORMATICO ASSOCIATO

Scheda di verifica dell'effettività della funzione sulla base dei requisiti del PRT regionale

Livello base	
La funzione è stata conferita dall'Unione a tutti i Comuni?	Si
Il conferimento della funzione riguarda tutte le attività previste dalla definizione contenuta nel PRT regionale?	Si
La struttura organizzativa della funzione è inserita all'interno dell'organigramma dell'Unione?	Si
È stato individuato un Responsabile unico della funzione in Unione?	Si
Il personale è stato conferito in Unione?	Si
Le spese di gestione del servizio sono trasferite dai Comuni all'Unione attraverso regolari stanziamenti di bilancio?	Si
Le reti sono integrate con il sistema Lepida?	Si
Sono stati unificati almeno 4 applicativi?	Si
Livello avanzato	
Il servizio si occupa della gestione delle postazioni di lavoro e del supporto all'utenza per l'Unione e per i Comuni?	Si
È stato unificato il sistema voce/dati?	Si
Sono stati unificati almeno 8 applicativi?	Si
È stato individuato un unico responsabile della trasformazione digitale per l'Unione e i Comuni (ex art. 17 CAD)?	Si
È stato individuato un unico DPO (Data Protection Officer) per l'Unione e i Comuni?	Si
È stata predisposta un'autenticazione unitaria alla rete (LDAP)?	Si
L'Unione pubblica i dati in formato open?	No

Il SIA dell'Unione Terre d'Acqua **risponde pienamente al livello base di effettività del conferimento definito dal PRT regionale**, e ha bisogno di attuare solo **un'azione per completare al 100% il livello avanzato** (punteggio di completezza assegnato dalla Regione: **4,50 su 5**).

Abbiamo intervistato il suo dirigente, per rilevare il suo punto di vista sul funzionamento del servizio e sulle possibilità di sviluppo futuro.

Sia lui, che il coordinatore dell'Unione, che ha seguito il servizio prima di lui, ci dicono che dal loro punto di vista si tratta di un servizio che funziona bene, con personale competente. Il servizio, che oltre al dirigente conta cinque impiegati di profilo tecnico e un amministrativo, si occupa non soltanto dei Comuni e dell'Unione, ma fa da service tecnico anche per l'ASP Seneca.

Per gli amministratori, un neo del SIA unionale è quello dei costi, a loro parere eccessivi. Il punto è che questi costi sono principalmente quelli dovuti ai canoni per i gestionali; per il resto è stato fatto un grande lavoro di ottimizzazione delle risorse, ma è stato commesso un errore di comunicazione, in quanto non sono state valorizzate le operazioni che hanno reso possibile evitare delle spese, e quindi produrre dei risparmi.

Oggi il servizio è impegnato in alcuni progetti a medio-lungo termine:

- **unificazione dei software**, con il duplice obiettivo di semplificare la gestione e di ridurre i costi;
- **trasferimento dei datacenter** all'interno di un polo strategico, come dovrà avvenire in futuro quando AGID avrà completato il censimento e la selezione di quelli ora esistenti;
- **infrastrutturazione del territorio con la fibra ottica**, che è stata già portata nelle sedi comunali principali e nelle scuole.

Per quanto riguarda la pubblicazione di dati in formato open, l'azione necessaria a raggiungere il massimo livello di effettività del servizio secondo i criteri del PRT regionale, l'Unione si è già attivata perché alcuni segretari comunali avevano già sollevato il tema, anche sulla scorta della attuale normativa sulla trasparenza e la pubblicità delle pubbliche amministrazioni, e sta valutando le soluzioni migliori per poter procedere.

Di seguito, il **cronoprogramma previsto per il raggiungimento del massimo livello di effettività** della funzione entro il triennio:

AZIONE	2019	2020
Pubblicazione dei dati dell'Unione in formato open		

GESTIONE DEL PERSONALE

Scheda di verifica dell'effettività della funzione sulla base dei requisiti del PRT regionale

Livello base	
La funzione è stata conferita dall'Unione a tutti i Comuni?	Si
Il conferimento della funzione riguarda tutte le attività previste dalla definizione contenuta nel PRT regionale?	Si
La struttura organizzativa della funzione è inserita all'interno dell'organigramma dell'Unione?	Si
È stato individuato un Responsabile unico della funzione in Unione?	Si
Il personale è stato conferito in Unione?	Si
Le spese di gestione del servizio sono trasferite dai Comuni all'Unione attraverso regolari stanziamenti di bilancio?	Si
La gestione degli istituti contrattuali è unitaria?	Si
L'Unione ha nominato un unico Nucleo di Valutazione?	Si
È stato attivato un sistema di rilevazione delle presenze unitario, gestito da un unico software per i Comuni e per l'Unione?	Si
È stato adottato un Regolamento unico dei servizi e degli uffici?	Si
Livello avanzato	
È stato adottato un sistema unico di valutazione per l'Unione e i Comuni aderenti?	Si
È stato adottato un unico regolamento di selezioni esterne per l'Unione e i Comuni aderenti?	No
È stato istituito un unico ufficio per la gestione dei procedimenti disciplinari e del contenzioso?	Si
È stato adottato un regolamento unico di pesatura per le posizioni dirigenziali/organizzative dei Comuni e dell'Unione?	Si
È stato adottato un unico Piano Attività Formative per i Comuni e per l'Unione?	No
È stata attivata un'unica piattaforma contrattuale di area?	Si
Il Dirigente Responsabile del personale fa parte della delegazione trattante?	Si
È stato adottato un unico piano delle azioni positive ed un unico CUG?	No
Sono stati adottati strumenti per la gestione informatizzata di servizi e attività?	Si

Il servizio di gestione del personale dell'Unione Terre d'Acqua **risponde pienamente al livello base di effettività del conferimento definito dal PRT regionale**, e ha bisogno di attuare **tre azioni per completare al 100% il livello avanzato** (punteggio di completezza assegnato dalla Regione: **6,90 su 10**).

La gestione del personale è una delle funzioni conferite in Unione che non riceve un giudizio completamente positivo da parte degli amministratori. Come riportato sopra nel report delle interviste ai Sindaci, secondo qualcuno il servizio infatti sarebbe un po' troppo lento nelle risposte alle istanze dei Comuni.

Abbiamo chiesto al responsabile del servizio in Unione, che ha da poco tempo assunto questo ruolo, quali sono le sue impressioni.

Il responsabile mette in evidenza come sicuramente ci siano delle criticità legate alle relazioni, che probabilmente si spiegano con quelle che sono delle oggettive complessità dell'Ente, sia organizzative che politiche – e che al momento sono esacerbate dal fatto che quasi tutti i Comuni vanno al voto.

Mettere insieme sei Enti – i Comuni e l'Unione – con le loro peculiarità non è semplice, soprattutto se non c'è un senso di appartenenza condiviso. Lo stesso personale del servizio deve ancora “amalgamarsi” completamente. Ma le competenze, le capacità, ci sono sicuramente: quello di cui c'è bisogno, forse, è una iniezione di cultura unionale, che metta il lavoro nella giusta prospettiva, a partire dai politici, sino a ogni singolo dipendente, in quanto tutti dovrebbero sentirsi parte di un progetto comune.

Per quanto riguarda le azioni necessarie a implementare il livello di effettività del conferimento della funzione, in base alla scheda del PRT regionale, **l'Unione sta già lavorando a un regolamento unico di selezioni esterne**, con l'obiettivo di ultimare il percorso entro il 30 aprile 2019.

Di seguito, il **cronoprogramma previsto per il raggiungimento del massimo livello di effettività** della funzione entro il triennio:

AZIONE	2019	2020
Adozione di un unico PAF per i Comuni e per l'Unione		
Adozione di un unico piano delle azioni positive e di un unico CUG		

CENTRALE UNICA DI COMMITTENZA

Scheda di verifica dell'effettività della funzione sulla base dei requisiti del PRT regionale

Livello base	
La funzione è stata conferita dall'Unione a tutti i Comuni?	No
Il conferimento della funzione riguarda tutte le attività previste dalla definizione contenuta nel PRT regionale?	No
La struttura organizzativa della funzione è inserita all'interno dell'organigramma dell'Unione?	Si
È stato individuato un Responsabile unico della funzione in Unione?	Si
Il personale è stato conferito in Unione?	No
Le spese di gestione del servizio sono trasferite dai Comuni all'Unione attraverso regolari stanziamenti di bilancio?	Si
Gli appalti di gara vengono pubblicati sul sito dell'Unione?	Si
Livello avanzato	
La CUC dell'Unione cura la procedura di gara di lavori pubblici, servizi e forniture per importi pari o superiori a 40 mila euro?	Si
È stato definito uno schema tipo di contratto LLPP con capitolato?	No
È stato definito uno schema di contratto per forniture e servizi con capitolato?	No
È stato adottato un Regolamento unico dei contratti per gli affidamenti sotto soglia (inferiori a 40 mila euro) per l'Unione e i Comuni?	No
La CUC gestisce attraverso MEPA le procedure di gara di importo superiore a 40 mila euro per tutti i Comuni?	No
La CUC raccoglie i fabbisogni di appalti con il medesimo CPV coinvolgenti più Comuni, per una programmazione e aggregazione delle procedure di gara?	No
La CUC utilizza la piattaforma di Intercent – ER SATER per il totale delle gare delle Unioni?	Si

La Centrale Unica di Committenza **non risponde pienamente al livello base di effettività del conferimento definito dalla scheda del PRT regionale**. La funzione infatti è stata conferita in Unione da 4 Comuni su 6 - Anzola Emilia, Calderara di Reno, Crevalcore e Sala Bolognese – non raggiungendo l'80% di partecipazione richiesto dalla Regione. Inoltre, il personale dedicato al servizio non è stato conferito in Unione.

Il principale obiettivo è quello di riuscire a realizzare una gestione unitaria del servizio, con il coinvolgimento anche dei Comuni di San Giovanni in Persiceto e Sant'Agata bolognese. Al momento la situazione è piuttosto particolare, in quanto sia l'Unione che i due Comuni sono convenzionati con il Comune di Cento.

Il tema verrà affrontato in uno studio di fattibilità dedicato, nelle pagine seguenti.

POLIZIA MUNICIPALE

Scheda di verifica dell'effettività della funzione sulla base dei requisiti del PRT regionale

Livello base	
La funzione è stata conferita dall'Unione a tutti i Comuni?	Si
Il conferimento della funzione riguarda tutte le attività previste dalla definizione contenuta nel PRT regionale?	Si
La struttura organizzativa della funzione è inserita all'interno dell'organigramma dell'Unione?	Si
È stato individuato un Responsabile unico della funzione in Unione?	Si
Il personale è stato conferito in Unione?	Si
Le spese di gestione del servizio sono trasferite dai Comuni all'Unione attraverso regolari stanziamenti di bilancio?	Si
La gestione degli istituti contrattuali è unitaria?	Si
È stata istituita una Centrale Unica Operativa?	Si
È prevista una gestione unica delle sanzioni?	Si
È stata adottata una programmazione unica dei servizi?	Si
È stato adottato un Regolamento unico di servizio/Corpo?	Si
Livello avanzato	
Il servizio associato è stato potenziato attraverso l'adozione di nuove strumentazioni tecniche e specifiche di proprietà o locazione dell'Unione?	Si
Sono stati omogeneizzati i Regolamenti comunali di polizia urbana?	No
C'è un sito web unico del Comando?	Si
Le convenzioni e i rapporti con le Associazioni di volontariato della sicurezza sono gestiti dall'Unione?	No
La gestione dei sistemi di videosorveglianza cittadina è centralizzata?	Si

Il servizio di Polizia Municipale dell'Unione Terre d'Acqua **risponde pienamente al livello base di effettività del conferimento definito dal PRT regionale**, e ha bisogno di attuare **due azioni per completare al 100% il livello avanzato** (punteggio di completezza assegnato dalla Regione: **8,50 su 10**).

Con il nuovo Comandante, è stata avviata una riorganizzazione del servizio, per renderlo più adeguato alle esigenze del territorio, e andare incontro a quelle degli amministratori.

L'organico è stato portato da 50 a 60 unità, anche se resta sottodimensionato rispetto agli standard previsti dalla normativa regionale (circa 83 unità).

Le nuove assunzioni, fatte volutamente attraverso un concorso molto selettivo, dato che è difficile lavorare in tempi brevi sulla formazione del personale, hanno permesso un ricambio generazionale, quasi necessario dopo il blocco delle assunzioni e il conseguente alzarsi dell'età media del personale in servizio. Inoltre hanno reso possibile un maggiore presidio del territorio in un momento in cui questa esigenza era particolarmente sentita, in quanto negli ultimi mesi c'è stata un'ondata di atti predatori.

Sono stati fatti dei passi in avanti anche a livello strumentale, in particolare con un progetto di ampliamento del sistema di videosorveglianza.

Anche gli amministratori, durante le interviste, hanno valutato positivamente il servizio, riconoscendo il miglioramento avvenuto soprattutto negli ultimi tempi.

Per quanto riguarda però **le azioni necessarie a portare al 100% il livello avanzato di effettività del conferimento**, il Comandante segnala alcune criticità, in particolare in merito all'omogeneizzazione dei Regolamenti comunali di polizia urbana.

I Regolamenti infatti rappresentano, per i Comuni, un elemento di campanilismo, soprattutto considerando quello che ora rientra nel loro ambito di intervento con il decreto Minniti. La scelta deve essere prima di tutto una scelta politica, e potrebbe essere difficile riuscire a coordinare i sei Enti nella stessa direzione.

Una possibile soluzione potrebbe essere quella di adottare un Regolamento unionale con delle diramazioni comunali, che rifletterebbe l'organizzazione a stella del servizio.

Lo stesso discorso vale per le convenzioni con le associazioni di volontariato, che sono molto legate ai Comuni di appartenenza, anche se hanno già dimostrato di poter essere coordinate e cooperative nel momento del bisogno. Oggi in realtà esiste una forma di coordinamento realizzata attraverso uno strumento molto informale ma altrettanto efficace di network: una chat che crea una rete attorno alla Centrale di comando e che seguendo la struttura a stella del servizio riesce a connettere i diversi gruppi di volontariato attivi, sino a raggiungere ogni cittadino.

C'è comunque sicuramente la volontà di trovare anche modalità più formali di organizzazione di questo sistema, che a livello relazionale però già esiste e riesce a essere efficacemente operativo.

Di seguito, il **cronoprogramma previsto per il raggiungimento del massimo livello di effettività** della funzione entro il triennio:

AZIONE	2019	2020
Omogeneizzazione dei Regolamenti comunali di Polizia urbana		
Gestione in Unione delle convenzioni con le Associazioni di volontariato della sicurezza		

PROTEZIONE CIVILE

Scheda di verifica dell'effettività della funzione sulla base dei requisiti del PRT regionale

Livello base	
La funzione è stata conferita dall'Unione a tutti i Comuni?	Si
Il conferimento della funzione riguarda tutte le attività previste dalla definizione contenuta nel PRT regionale?	Si
La struttura organizzativa della funzione è inserita all'interno dell'organigramma dell'Unione?	Si
È stato individuato un Responsabile unico della funzione in Unione?	Si
Il personale è stato conferito in Unione?	Si
Le spese di gestione del servizio sono trasferite dai Comuni all'Unione attraverso regolari stanziamenti di bilancio?	Si
È stato approvato un Piano Sovracomunale?	Si
Livello avanzato	
Il servizio predispose la pianificazione comunale di emergenza?	No
Il servizio svolge esercitazioni di protezione civile integrata?	Si
È stato attivato un numero telefonico unico di reperibilità h24 per richieste e segnalazioni?	No
Sono stati predisposti materiali informativi per l'individuazione di punti di raccolta e di recapiti telefonici in caso di evento calamitoso?	Si

Il servizio di Protezione civile dell'Unione Terre d'Acqua **risponde pienamente al livello base di effettività del conferimento definito dal PRT regionale**, e ha bisogno di attuare **due azioni per completare al 100% il livello avanzato** (punteggio di completezza assegnato dalla Regione: **3,00 su 5**)

Il Comandante di Polizia Municipale, che è il referente anche per questa funzione, rileva come il coordinamento tra la Polizia Municipale e la Protezione civile, codificato anche dalla normativa regionale, ha sicuramente portato del plus valore all'Unione, sia perché la Polizia municipale per attitudine è di pronta risposta rispetto alle esigenze ed emergenze del territorio, sia perché la sua organizzazione a stella ha bilanciato il campanilismo che un po' caratterizza l'attuale configurazione della Protezione civile.

L'obiettivo è quello di **creare una macchina organizzativa unica**, anche attraverso l'adozione e l'ottimizzazione di alcuni meccanismi di collaborazione tra Polizia locale e Protezione civile già sperimentati durante l'emergenza della piena del Reno, a cui si fa riferimento anche nelle pagine precedenti.

Per quanto riguarda le due azioni necessarie a completare il livello avanzato di effettività del conferimento, quella che probabilmente potrebbe incontrare qualche difficoltà è la predisposizione a livello unionale dei piani comunali di emergenza, sempre in ragione del forte legame con il territorio delle organizzazioni di protezione civile. Il nuovo Codice in materia, però, ha introdotto la possibilità di fare i piani di emergenza in Unione attraverso

un unico piano generale e degli addendum per le particolarità locali: questa potrebbe essere la modalità operativa migliore nel contesto considerato.

Di seguito, il **cronoprogramma previsto per il raggiungimento del massimo livello di effettività** della funzione entro il triennio:

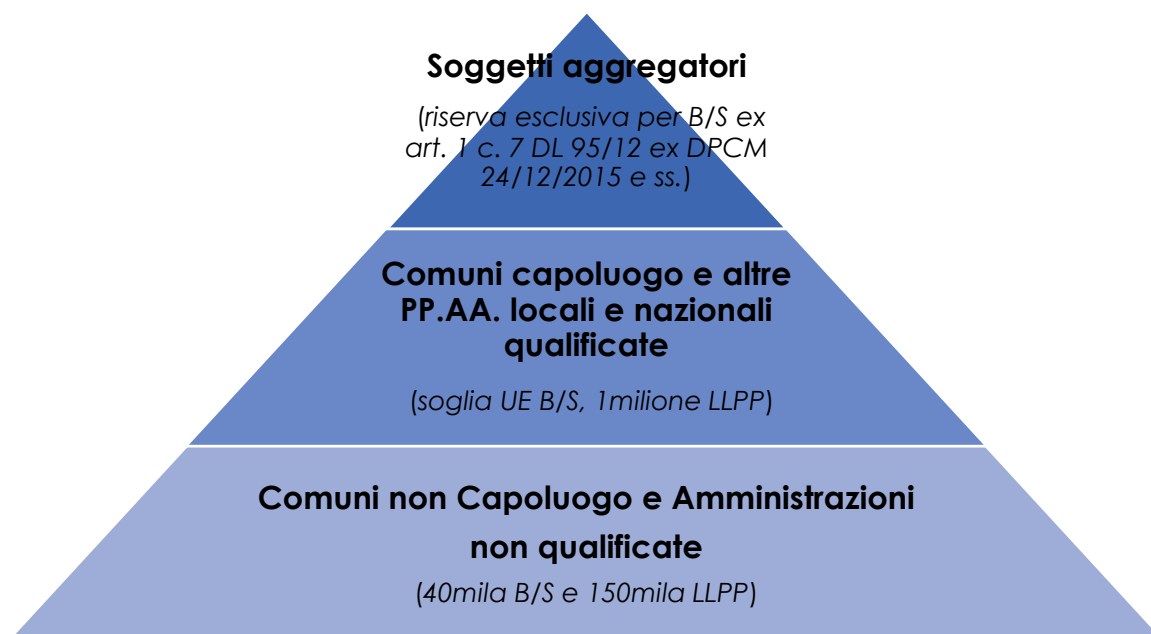
AZIONE	2019	2020
Predisposizione in Unione dei piani comunali di emergenza		
Attivazione di un unico numero telefonico di reperibilità h24		

Studio di fattibilità per la gestione associata della Stazione Unica Appaltante

Con l'introduzione del nuovo Codice dei Contratti Pubblici D.Lgs. 50/2016 è ribadita ed estesa la volontà del legislatore di limitare l'autonomia negoziale delle Pubbliche Amministrazioni rispetto a più generali obiettivi di razionalizzazione e contenimento della spesa pubblica.

Questi obiettivi sono perseguiti confermando le limitazioni all'autonomia negoziale dei Comuni capoluogo già presenti nel vecchio Codice D.Lgs. 163/06, ed estendendo tali limitazioni alla generalità delle Amministrazioni Pubbliche che non posseggano la necessaria qualificazione.

Per questo si può rappresentare la gerarchia delle Stazioni appaltanti con la seguente piramide:



I soggetti aggregatori (Consip, Intercent-ER e la Città metropolitana di appartenenza) sono Enti che stipulano convenzioni con fornitori di beni o servizi, perché questi ultimi si impegnino verso altre Amministrazioni su richiesta di queste; operano con esclusiva di legge per taluni settori merceologici, con discrezionalità in altri settori per i quali le loro convenzioni devono quanto meno essere il riferimento minimo (cd. benchmark) per procedure autonome.

Al di sotto dei soggetti aggregatori abbiamo la generalità delle Amministrazioni Pubbliche a condizione che posseggano la qualificazione ex art. 38 D.Lgs. 50/2016, mentre all'ultimo gradino le Amministrazioni pubbliche non qualificate e i Comuni non capoluogo.

Al margine si rileva che il testo del cd. *Decreto Sblocca Cantieri* di riforma del Codice dei Contratti approvato in bozza dal Consiglio dei Ministri, di probabile prossima pubblicazione sulla G.U.R.I., non dovrebbe modificare l'ambito della qualificazione delle Stazione Appaltanti.

Tale suddivisione è attualmente operativa?

Nonostante il diverso parere di ANAC, **tali limitazione dell'autonomia negoziale devono ritenersi di fatto attualmente non vigenti**, in quanto il regime transitorio previsto dalla norma ex (art. 216 c. 10 D.Lgs. 50/2016), richiede solamente che l'Amministrazione si iscriva all'Anagrafe Unica delle Stazioni Appaltanti cd. AUSA, condizione che qualsiasi Amministrazione locale certamente soddisfa.²

Ambito della qualificazione e criticità operative

La più importante novità introdotta ex art. 38 D.Lgs. 50/2016 è la precisazione che la Stazione Unica Appaltante (ovvero Centrale Unica di Committenza) deve qualificarsi in tre distinti ambiti:

- a) Programmazione e Progettazione
- b) Affidamento
- c) Verifica e controllo dell'esecuzione fino al collaudo

Quanto sopra significa che, a regime, le Stazioni Uniche Appaltanti potranno gestire i diversi ambiti a seconda della tipologia di appalto e dell'importo dello stesso in ragione del proprio livello specifico di qualificazione.

Un modello di funzionamento così come sopra rappresentato implica un livello di complessità organizzativa a seconda dell'appalto e dell'ambito specifico da gestire, che certamente spiega il ritardo nell'attivazione di questo sistema di qualificazione.

È utile constatare che se la perdita di autonomia negoziale delle Amministrazioni deve intendersi riferita a tutti gli ambiti sopra citati, oltre a generali perplessità di natura organizzativa, rimane quantomeno senza risposta il problema della gestione dell'ambito c), per gli appalti di beni e servizi acquistati mediante convenzioni dei Soggetti Aggregatori, in quanto questi ultimi non possono e non potranno mai sostituirsi all'Amministrazione Committente nel gestire la fase esecutiva di qualsivoglia contratto.

Tutto ciò premesso **si ritiene opportuno svolgere alcune considerazioni preliminari a uno studio di fattibilità per lo sviluppo di una Stazione Unica Appaltante:**

- l'attribuzione alla Stazione Unica Appaltante delle competenze di cui agli ambiti a) e c) non è razionale se inteso in senso stretto, può invece utilmente realizzarsi se la funzione alla quale il contratto afferisce è essa stessa trasferita alla stessa Amministrazione, ma a quel punto è evidente che non si è più nel contesto di una Stazione Unica Appaltante che gestisce contratti per conto di altri Enti, ma di un Ente (Unione, Città metropolitana,... Provincia?) legittimato a gestire i contratti pertinenti all'esercizio delle funzioni che gli sono propriamente conferite/delegate.

- per quanto sopra l'unico ambito operativo sul quale ad oggi si ritiene ragionevole organizzare la Stazione Unica Appaltante è il b) Affidamento.

² A favore di questa interpretazione vd. sentenza TAR – Brescia sez. I n. 266/2019.

Oggetto dello studio

Considerato l'attuale regime pluri-convenzionale per la gestione delle procedure di aggiudicazione dei contratti pubblici come dai dati raccolti, è opportuna una premessa utile a definire l'oggetto del presente studio.

La dimensione dell'Unione è assunta come ambito per tutti i Comuni ad essa appartenenti, ma lo sviluppo del servizio è proposto secondo due modalità: autonoma al servizio di tutti gli Enti appartenenti all'Unione, oppure convenzionata con soggetto terzo cui attribuire la funzione di Stazione Unica Appaltante.

La scelta dovrà essere compiuta dalle Amministrazioni in funzione della dimensione ottimale che esse intenderanno attribuire alla Stazione Unica Appaltante.

STATO DI FATTO

I Comuni dell'Unione agiscono come committenti affidandosi formalmente a diverse Stazione Appaltanti mediante due convenzioni (all'**Unione Terre d'Acqua** i Comuni di Anzola dell'Emilia, Calderara di Reno, Crevalcore e Sala Bolognese; al **Comune di Cento** i Comuni di Sant'Agata Bolognese e San Giovanni in Persiceto) per un territorio di complessivamente 83.039 abitanti.

Di fatto il successivo recente convenzionamento dell'Unione Terre d'Acqua con il Comune di Cento, ha investito quest'ultimo della **funzione diretta o indiretta di Stazione Unica Appaltante per i contratti di tutti i Comuni dell'Unione**.

Gli **ambiti di operatività** suddivisi sulla base dello storico recente delle due SUA risultano i seguenti:

SUA Unione

Tipologia appalto	Base di gara in €	SI/NO
BENI e SERVIZI	< 40mila euro	NO
	> 40mila euro	SI (se non presente su consip/mepa)
LAVORI PUBBLICI	< 40mila euro	NO
	> 40mila euro < 150mila	SI (facoltativo)
	> 150mila	SI

SUA Cento

Tipologia appalto	Base di gara in €	SI/NO
BENI e SERVIZI	< 40mila euro	SI/NO
	> 40mila euro	NO
LAVORI PUBBLICI	< 40mila euro	SI
	> 40mila euro < 150mila	NO
	> 150mila	NO

per **volumi e valori di attività** come rappresentati nelle tabelle seguenti, con riferimento alle ultime annualità disponibili:

SUA Unione

Anno	Tipologia di appalto	N° procedure	Importo complessivo basi di gara in €
2016	BENI e SERVIZI	1	120.000,00
	LAVORI PUBBLICI	6	2.405.000,00
2017	BENI e SERVIZI	6	6.061.500,00
	LAVORI PUBBLICI	6	3.410.000,00
2018	BENI e SERVIZI	3	5.489.725,00
	LAVORI PUBBLICI	6	3715.355,00

SUA Cento

Anno	Tipologia di appalto	N° procedure	Importo complessivo basi di gara in €
2017	BENI e SERVIZI	8	9.625.105,42
	LAVORI PUBBLICI	2	3.389.443,34
2018	BENI e SERVIZI	3	3.715.304,15
	LAVORI PUBBLICI	8	9.081.700,50

Seguono i dati di tipo procedurale e strumentale:

SUA Unione

Fase del procedimento gestiti dalla SUA	
Approvazione Progetti/Capitolati	NO
Assunzione Determinazione a contrarre	NO
Definisce requisiti di partecipazione e criteri di valutazione	NO
- se NO, supporta il Committente nella definizione di quanto sopra	SI
Definizione soggetti da invitare alle procedure negoziate	SI
Acquisizione CIG	SI
Approvazione Bandi	SI
Gestione pubblicazione bando	SI
Nomina commissione di aggiudicazione per gare con il criterio dell'O.E. più vantaggiosa	SI
Gestione fase di gara e verbalizzazione	SI
Verifica congruità offerte	NO
Assunzione determinazione di aggiudicazione	SI
Svolgimento verifica requisiti aggiudicatario	SI
Acquisizione documenti necessari alla sottoscrizione	NO
Sottoscrizione del contratto	NO

Fase del procedimento gestiti dalla SUA	
Gestisce direttamente le procedure di gara anche se si svolgono sui mercati elettronici	NO
Gestisce un elenco fornitori	NO
Applica un regolamento comune a tutte le amministrazioni convenzionate per gli affidamenti di importo < 40mila euro appositamente approvato	NO
Applica un regolamento comune a tutte le amministrazioni convenzionate per gli affidamenti di importo > 40mila euro fino alla soglia che consente le procedure negoziate appositamente approvato	NO
Oltre al DGUE, utilizza modulistica standard per le procedure di competenza	SI
Segue anche le procedure di gara di competenza propria dell'Unione di appartenenza	SI

SUA Cento

Fase procedimento	
Approvazione Progetti/Capitolati	NO
Assunzione Determinazione a contrarre	NO
Definisce requisiti di partecipazione e criteri di valutazione	NO
- se NO, supporta il Committente nella definizione di quanto sopra	SI
Definizione soggetti da invitare alle procedure negoziate	SI
Acquisizione CIG	SI
Approvazione Bandi	SI
Gestione pubblicazione bando	SI
Nomina commissione di aggiudicazione per gare con il criterio dell'O.E. più vantaggiosa	SI
Gestione fase di gara e verbalizzazione	SI
Verifica congruità offerte	NO
Assunzione determinazione di aggiudicazione	SI
Svolgimento verifica requisiti aggiudicatario	SI
Acquisizione documenti necessari alla sottoscrizione	NO
Sottoscrizione del contratto	NO
Strumenti a disposizione della SUA	
Gestisce direttamente le procedure di gara anche se si svolgono sui mercati elettronici	NO
Gestisce un elenco fornitori	NO
Applica un regolamento comune a tutte le amministrazioni convenzionate per gli affidamenti di importo < 40mila euro appositamente approvato	NO

Applica un regolamento comune a tutte le amministrazioni convenzionate per gli affidamenti di importo > 40mila euro fino alla soglia che consente le procedure negoziate appositamente approvato	NO
Oltre al DGUE, utilizza modulistica standard per le procedure di competenza	SI
Segue anche le procedure di gara di competenza propria dell'Unione di appartenenza	SI

Valutazioni sullo stato di fatto

Nel complesso vi è una **relativa omogeneità nella tipologia di procedimenti e strumentazione**, anche se alla SUA Unione non risulta trasferita la gestione delle procedure gestite sulle piattaforme dei mercati elettronici.

Oltre all'omogeneità di cui sopra si rileva una appropriata suddivisione delle competenze all'interno del procedimento di affidamento, sostanzialmente aderente alla prevalente prassi presso le S.U.A. sul territorio regionale, pertanto si ritiene che sotto questo profilo non sia opportuna alcuna variazione.

Possibilità di evoluzione del modello organizzativo della SUA

L'evoluzione della Stazione Unica Appaltante può profilarsi con la strutturazione di un servizio maggiormente integrato, per il quale può essere utile, anche per meglio rispondere ai requisiti del PRT 2018/2020 della Regione Emilia-Romagna, dotarsi di un regolamento e un elenco fornitori unico per gestire in modo trasparente e di efficace gli affidamenti, anche alla luce delle linee guida 4 dell'ANAC sugli appalti sotto soglia.

Possono prevedersi tre possibili modelli:

- a) l'Unione che opera direttamente come SUA per tutti i propri Comuni;
- b) l'Unione che raccoglie l'adesione di tutti i propri Comuni essendo da essi autorizzata a un successivo convenzionamento con una terza Amministrazione cui affidare la funzione di SUA.

Il modello **a)** è il più praticato nella prassi dei Comuni emiliano-romagnoli, è da preferirsi nell'ottica di una maggiore autonomia e speditezza delle procedure semplificate, ma richiede la formazione di competenze tecnico-amministrative specifiche delle quali, dato l'attuale regime convenzionale, si deve ritenere che l'Unione sia sostanzialmente priva.

Il modello **b)** è l'evoluzione dello stato di fatto, e offre naturalmente il vantaggio di potersi avvalere delle professionalità presenti presso altre Amministrazioni; per contro, come tutti i modelli organizzativi di servizi che prevedano l'affidamento a soggetti terzi paritetici, profila il rischio di una gestione dei procedimenti di gara meno aderente alle aspettative del/dei Committente/i; questa criticità può essere mitigata impiegando risorse di personale c/o la SUA esclusivamente dedicate all'Unione, quale/i referente/i specifico/i.

Si suggerisce di non adottare soluzioni di compromesso tra a) e b), laddove questo possa significare l'attribuzione a due diverse SUA di competenze analoghe per procedure diverse, infatti **tale soluzione implica una dispendiosa duplicazione di competenze in un settore che**

tende progressivamente a omogenizzare gli adempimenti e le complessità indipendentemente dagli importi.

La crescente professionalità richiesta nella gestione delle procedure di affidamento di contratti pubblici suggerirebbe, in conformità alla normativa nazionale (rif. artt. 37-38 D.Lgs. 50/2016), **la costituzione di SUA dotate di personale qualificato che operano al servizio del maggior numero possibile di Amministrazioni (modello b)**, ma **l'ampliamento non deve superare la soglia critica** che si profila con la perdita di controllo da parte del Committente sull'operatività della SUA stessa e quindi, in sostanza, sulla qualità del servizio che in questo settore si misura in termini di:

- qualità del supporto giuridico alla corretta redazione dei progetti da porre a base di gara e all'individuazione della miglior soluzione contrattuale per il Committente;
- tempestività e correttezza nello svolgimento delle procedure di gara.

La soglia critica di cui sopra deve ritenersi superata quando il modus operandi della SUA non risponde a una logica di servizio, ma diviene autoreferenziale e trasforma la procedura di gara da un mezzo utile al fine di stipulare il miglior contratto possibile a un adempimento necessario da gestire con il minimo di assunzione di responsabilità.

All'estremo e per analogia, questa criticità è frequente riscontrarla nelle Convenzioni / Accordi Quadro stipulati dai cd. Soggetti Aggregatori (CONSIP/INTERCENT-ER).

D'ora innanzi con riferimento al **modello a)** si intenderà la SUA gestita direttamente dall'Unione, con il **modello b)** si intenderà la SUA gestita per il tramite di un'Amministrazione terza.

Dotazione organica stimata

modello a)

Categoria	Ore settimanali	Profilo professionale prevalente (x)	
		giuridico amm.vo	tecnico
D con P.O.	30h	x	
C	18h		x

modello b)

(questo modello può realizzare significative economie di scala nell'impiego del personale, ma si ritiene che una risorsa c/o SUA debba essere almeno in parte dedicata all'Unione)

Categoria	Ore settimanali	Profilo professionale prevalente (x)	
		giuridico amm.vo	tecnico
C	18h	x	

L'evoluzione possibile a normativa vigente

La necessità di adempiere a tutti gli obblighi relativi agli appalti sotto soglia UE ex art. 36 D.Lgs. 50/2016 e linee guida 4 dell'ANAC, costringe le Amministrazioni a seguire procedimenti sempre più articolati anche per affidamenti di piccolo importo.

Gli ambiti che rendono sempre più complessa la gestione a livello di singolo Comune anche dei piccoli/medi acquisiti sono:

- A) **regolamentazione delle procedure di affidamento per appalti sotto soglia UE;**
- B) **utilizzo di piattaforme telematiche** che richiedono specifiche competenze operative;
- C) **verifiche obbligatorie dei requisiti** degli appaltatori (vd. AVCPass);
- D) **programmazione degli acquisti.**

Da quanto sopra può emergere l'utilità di una estensione delle competenze come di seguito illustrato, secondo una logica progressiva dal primo ambito a quello seguente.

A) REGOLAMENTO DEI CONTRATTI PER APPALTI SOTTO SOGLIA UE

La necessità di rispettare in modo sempre più rigoroso il principio alla base degli affidamenti svolti con procedure diverse da bandi pubblici, che interessa tutti gli acquisiti di beni e servizi < soglie UE e i lavori < 1 milione, impone di condurre procedure di selezione preventiva complesse anche per affidamenti di piccoli importi

Quale contributo può dare la S.U.A.?

L'approvazione di un regolamento unico dei contratti che, trasversalmente per la SUA e tutti gli Enti con essa convenzionati, disciplini trasversalmente le modalità di selezione degli operatori economici da coinvolgere nelle procedure negoziate e/o di affidamento diretto può essere uno strumento per tutti i Comuni convenzionati, al fine di soddisfare l'esigenza di dare continuità agli appalti senza incorrere in contenziosi fondati sulla mancanza di trasparenza.

Tale regolamento, in conformità alle linee guida ANAC n. 4 per gli affidamenti di importo < soglie UE può:

- tipizzare le casistiche che ammettono il ricorso a procedure diverse da quelle ordinarie;
- tipizzare le casistiche che ammettono deroghe al principio di rotazione;
- normare un procedimento semplificato degli atti per gli affidamenti diretti;
- fornire linee di indirizzo per la scelta della migliore piattaforma telematica per gli acquisiti, onde evitare che le scelte dei RUP possano apparire arbitrarie, ondivaghe, immotivate;
- disciplinare modalità semplificate di adempimento degli obblighi per gli appalti di importo < € 40mila per: trasparenza ex art. 29, commissione valutazione offerte ex artt. 77-95, garanzie ecc...;
- disciplinare la modalità di gestione un **elenco fornitori unico** conformemente alle linee guida ANAC (pubblico, sempre aperto).

Nel caso del modello b) meglio un unico regolamento?

Anche nel caso la SUA sia un'Amministrazione terza, l'uniformità dei regolamento è fondamentale, in taluni casi imprescindibile come per esempio nella disciplina di un elenco fornitori unico, ma per questo è opportuno che l'Unione concorra attivamente alla sua scrittura.

Come procedere operativamente?

Sottoporre all'approvazione di tutti i Consigli il regolamento che potrà, come gli storici regolamenti dei contratti, disciplinare anche altre materie che esulano dagli appalti ma che possono trovare affinità (aste, cessioni ecc...), oppure anche contratti pertinenti ma oltre le soglie UE, entro i ristretti margini consentiti per tali maggiori importi.

Nel dettaglio è utile che il regolamento affronti alcuni temi di seguito sviluppati:

- **definizione delle modalità contrattuali** ai quali la stazione appaltante può ricorrere nel perseguire i propri obiettivi, definendo criteri oggettivi utili a supportare l'Amministrazione nella scelta tra:

- contratto di appalto;
- incarico professionale vs. appalto di servizi
- concessione di servizi/lavori;
- ricorso a diverse forme di partenariato pubblico-privato;
- concessione d'uso / locazione;
- concessione di contributo.

Si tratta di una scelta che in taluni casi, a fronte della necessità di soddisfare le più disparate esigenze, può risultare difficile da compiere e che, una volta compiuta, richiede per contro prevede procedimenti molto diversi, rientranti o meno nell'ambito della disciplina dei contratti pubblici. Alcuni esempi sono la **gestione degli impianti sportivi** di proprietà dell'Amministrazione (appalto, concessione o contributo?), l'organizzazione/gestione di **eventi in spazi pubblici** (concessione di servizi o d'uso?), l'affidamento di **prestazioni intellettuali** (incarico professionale o appalto di servizio?), la gestione di **servizi di natura non strettamente istituzionale**, in taluni casi la volontà di mettere a disposizione di beni del patrimonio dell'Amministrazione (concessione d'uso, locazione o partenariato pubblico-privato?).

I parametri oggettivi che possono essere utilizzati sono tipicamente:

- prevalenza di risorse pubbliche o private nel finanziamento della prestazione
- aderenza o meno della prestazione alle funzioni istituzionali dell'Amministrazione
- maggiore o minore autonomia dell'affidatario nella gestione delle risorse
- rispetto del **principio di rotazione** per gli appalti per i quali si ricorre all'affidamento diretto ovvero alla procedura negoziata; si tratta di un tema particolarmente sensibile, anche alla luce dell'aggiornamento delle linee guida ANAC in materia, in particolare quando è intenzione dell'Amministrazione condurre una procedura non ordinaria seguendo un obiettivo criterio di rotazione ovvero non precludere all'ultimo affidatario o agli ultimi invitati non aggiudicatari la possibilità di aggiudicarsi il nuovo contratto.

La rotazione deve applicarsi nei confronti dell'Amministrazione che ne decide il ricorso, pertanto se la procedura di gara che determina il ricorso alla rotazione è scelta dal Committente, essa opererà solo con riferimento agli affidamenti di quel Committente, diversamente sulla generalità dei contratti analoghi banditi dalla SUA.

Il regolamento può individuare modalità e casistiche che consentano di derogare il principio di rotazione per **tipologie merceologiche, fasce di importo**, modalità di svolgimento del **sorteggio**, periodo di **tempo max per la rotazione**, adozione di **procedure di selezione non discriminatorie**.

Quindi il regolamento può individuare dei parametri utili a determinare la sussistenza o meno delle condizioni per non escludere l'affidatario uscente, che possono essere le seguenti:

- ✓ valutare la **corretta esecuzione** da parte del gestore/appaltatore uscente;

- ✓ valutare se l'eventuale aggiudicazione al gestore/appaltatore uscente, sommata agli affidamenti precedenti, non determini il **superamento** di una **soglia** che legittima la procedura di selezione scelta (p.e.: vecchio + nuovo > € 40mila se si opera con affidamento diretto);
- ✓ **criterio di aggiudicazione trasparente**;
- ✓ eventuale prosecuzione della gestione da parte dello stesso operatore è da ritenersi **funzionale al buon andamento dell'amministrazione** in ragione dei maggiori costi di un eventuale sostituzione, pertanto quanto meno è opportuno non precluderselo a priori (p.e.: software per il quale il personale è già formato, scorpendo il costo aggiuntivo della formazione a misura come voce non soggetta a ribasso);
- ✓ presenza **elementi di natura tecnologica** o di urgenza che rendono di fatto necessario rivolgersi allo stesso affidatario;

A quanto sopra può aggiungersi un'utile disciplina integrativa del **rinnovo**, per il quale prevedere casistiche di utilizzo motivato all'interno delle clausole contrattuali, e della **proroga**.

Al fine di dotarsi di uno strumento stabile di selezione non discriminatoria dei concorrenti e degli affidatari, il regolamento potrà delegare la S.U.A. alla gestione di un **elenco fornitori unico** che dovrà essere popolato delle categorie merceologiche che saranno richieste dalle Amministrazioni convenzionate e dall'Unione stessa, onde evitare un dimensionamento non corrispondente alle reali esigenze; tale strumento, purché gestito nel rispetto delle linee guida ANAC (pubblico, sempre aperto e sempre rinnovabile), consentirà di evitare il massivo ricorso alle cd. ricerche di mercato con avvisi pubblici ad hoc per ogni singolo contratto, permettendo di attingere in modo rapido a un paniere circoscritto di operatori.

In particolare, rispetto ai limiti posti dal rispetto del principio di rotazione, disponendo di un elenco fornitori unico per la categoria merceologica di interesse, a condizione di coinvolgere tutti gli iscritti in quella categoria, sarà sempre possibile coinvolgere gli affidatari uscenti.

Gestione dell'elenco fornitori unico

Durata dell'elenco

Dal punto di vista formale l'istituzione dell'elenco mediante un bando pubblico e sempre aperto può avere durata pluriennale, ma è opportuno che sia integralmente rinnovato ogni anno sia in termini di categorie merceologiche che in termini di iscritti per due ragioni: - la scadenza fissa delle iscrizioni a una data di calendario determina un aggiornamento obbligato, evitando il persistere di iscrizioni "dormienti" di operatori non più esistenti o interessati; il coincidere della scadenza di tutte le iscrizioni consente ogni volta il rinnovamento delle categorie merceologiche al fine di rendere l'elenco aderente quanto più possibile alle esigenze delle Amministrazioni che lo utilizzano. Il risultato è un bando pluriennale a categorie variabili annualmente.

Scelta delle categorie merceologiche

Ogni anno, in prossimità della scadenza delle iscrizioni, la SUA compie una ricognizione presso le Amministrazioni utilizzatrici per aggiornare le categorie; tale ricognizione deve intendersi informale,

in quanto alla SUA deve rimanere l'autonomia di definire le categorie merceologiche conciliando al meglio le esigenze di tutte le Amministrazioni.

In sede di prima istituzione l'esperienza operativa suggerisce di istituire l'elenco per le categorie di lavori pubblici (OG, OS...) e per servizi di architettura e ingegneria (progettazione, direzione lavori...), perché settori con la maggiore quantità di potenziali concorrenti anche per affidamenti di piccolo importo.

La forma più completa può ricomprendere singole categorie merceologiche afferente ai seguenti ambiti:

- Lavori Pubblici
- Servizi Architettura e Ingegneria
- Altri Servizi
- Forniture

Operatività

È utile dotarsi di un portale che consenta la gestione completamente telematica del flusso documentale, meglio se incardinato nel sistema di gestione del protocollo, onde consentire un automatismo di acquisizione indispensabile alla gestione di una quantità significativa di ingressi e uscite.

Quali vantaggi?

- standardizzazione delle procedure di selezione del contraente;
- supporto normativo e motivazionale alle scelte del RUP;
- accelerazione delle procedure di affidamento con l'implementazione dell'elenco dei fornitori che consente di selezionare gli operatori economici;
- rispetto del principio di rotazione senza precludere la partecipazione/affidamento all'ultimo contraente.

Quali dotazioni organiche aggiuntive?

Premesso che tale esigenza ricorre sono nel caso si scelga di adottare un elenco operatori economici, nell'esperienza operativa si ritiene appropriato incrementare la dotazione organica di **6h/12h settimanali di una figura C** il cui profilo potrà essere tecnico o amministrativo a seconda della tipologia di categorie merceologiche inserite nell'elenco (approssimativamente solo lavori 6h/sett., lavori + altri servizi/forniture 12h/sett.); per il modello di elenco sopra proposto, l'impegno orario non sarà uniforme nel corso dell'anno, sarà molto elevato fino ad assorbire 36h/sett. nei due mesi successivi all'apertura delle iscrizioni annue, sino a ridursi a 2h/3h nel restante periodo.

B) UTILIZZO DI PIATTAFORME TELEMATICHE

Ex art. 40, c. 2, D.Lgs. 50/2016, dal 18 ottobre 2018 è obbligatorio il ricorso a strumenti di comunicazione informatica, e tale obbliga va ad aggiungersi all'obbligo già vigente dal 2012 di ricorso ai mercati elettronici per acquisti di beni e servizi compresi tra € 1.000 e le soglie UE.

Considerato che l'utilizzo di tali piattaforme richiede una specifica competenza che, in assenza di supporto operativo, deve essere trasversalmente disponibile in tutti i settori e

servizi delle singole Amministrazioni, questa Stazione Appaltante potrebbe sostituirsi con efficacia.

D'altronde è altresì evidente che per piccoli importi il coinvolgimento della SUA potrebbe risultare disfunzionale, pertanto è opportuno prevedere l'esclusione degli acquisti che possano definirsi, in quanto frequente, reiterato e di piccolo importo, di natura economica.

Quale contributo può dare la S.U.A.?

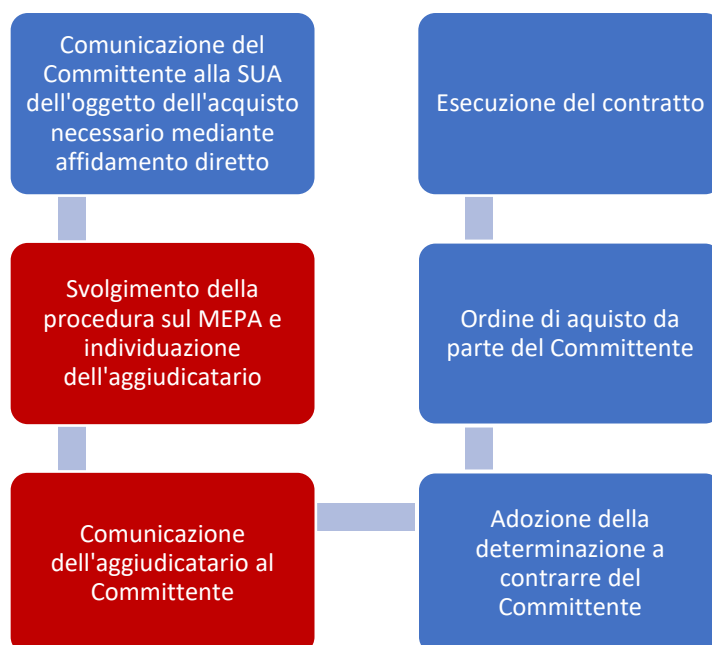
Rilevato che questa S.U.A. già svolge procedure telematiche per conto dei Comuni convenzionati per **importi > 40mila euro**, e quindi possiede le necessarie competenze che dovrà mantenere aggiornate visti gli obblighi di legge, sarebbe di estrema utilità se al tradizionale svolgimento delle procedure di gara > 40mila, fosse affiancato un supporto stabile e non occasionale a tutti i servizi/settori dei Comuni associati per lo svolgimento delle procedure di acquisto sui mercati elettronici di importo inferiore a € 40mila.

Tale supporto non dovrebbe mai trasformarsi in un intervento amministrativo all'interno del procedimento nella misura in cui si tratti di affidamento diretto, poiché per sua natura l'affidamento diretto da parte di un Committente è incompatibile con la gestione del procedimento di selezione da parte di una SUA.

Come offrire il servizio?

La S.U.A. può utilizzare i mercati elettronici direttamente svolgendo la procedura a nome proprio ma per conto del Comune committente; dal punto di vista della procedura, assunto che per gli affidamenti diretti non è necessaria l'adozione di una determinazione a contrarre a priori, il modello organizzativo potrebbe semplicemente essere così rappresentato:

SVOLGIMENTO DEL PROCEDIMENTO PER IL SINGOLO AFFIDAMENTO < 40mila euro
(BLU = Comune/Committente - ROSSO = S.U.A.)



Rispetto al modello sopra rappresentato sarà utile o meno che la SUA acquisisca il CIG in proprio solo se sarà la stessa SUA a occuparsi delle verifiche in capo all'aggiudicatario ex art. 32 c. 7 D.Lgs. 50/2016 come più avanti dettagliato.

Quali vantaggi?

- Ottimizzazione/concentrazione delle risorse umane formate per l'utilizzo delle piattaforma elettroniche;
- Qualificazione degli acquisti indirettamente indotto dalla possibilità di fruire più agevolmente di esperienze precedenti di altre Amministrazioni che per acquisti analoghi si sono avvalsi della SUA (scrittura capitolati, individuazione dei migliori criteri di aggiudicazione, prezzi di mercato ecc...)
- Monitoraggio anti-corruzione (la delega a un soggetto terzo della procedura ha delle prevedibili ricadute positive sulla correttezza degli adempimenti prima, durante e dopo la procedura stessa);
- Possibilità di raccolta dati di qualità e quantità degli acquisti comuni a più Amministrazioni

L'ultimo punto di cui sopra apre alla possibilità della strutturazione di un modello di acquisto del tipo Accordo Quadro che, affidando alla SUA il compito di raccogliere preventivamente le esigenze di acquisto delle diverse Amministrazioni convenzionate, consenta di svolgere procedure di acquisto di qualsiasi importo per l'aggiudicazione congiunta o disgiunta di diversi lotti, ciascuno afferente alla singola Amministrazione.

Tale ipotesi di sviluppo, più avanti meglio sviluppata, sia pure ristretta agli ambiti ove le singole Amministrazioni si renderanno disponibili, è particolarmente semplice da implementare nel caso specifico, in cui la S.U.A. ha già esperienza di simili procedure come desunto dai dati forniti per il presente studio (broker, servizi assicurativi ecc...)

Quali dotazioni organiche aggiuntive?

Nell'esperienza operativa, considerato il numero di Amministrazioni coinvolte e la dimensione di ciascuna di esse, si ritiene che l'implementazione del servizio di supporto operativo agli acquisti di importo < 40mila euro, possa essere soddisfatto incrementando l'attuale dotazione organica di **12h/18h settimanali di una figura C** il cui profilo potrà essere tecnico o amministrativo, privilegiando il primo a 18h/sett. se si prevede di implementare anche i piccoli appalti di lavori, altrimenti il secondo a 12h/sett..

C) VERIFICHE OBBLIGATORIE DEI REQUISITI

Ex art. 32, c. 7, D.Lgs. 50/2016, con obbligo dettagliato dalle linee guida ANAC anche per gli appalti di importo < 40mila euro, tutti gli aggiudicatari di appalto devono essere sottoposti a una verifica preventiva e obbligatoria di tutti i requisiti al fine di potersi dichiarare efficace l'aggiudicazione; questo implica l'accesso al cd. sistema AVCPass dell'ANAC senza il quale è oramai operativamente impossibile concludere tale adempimento in tempi ragionevoli.

Al pari delle piattaforme telematiche per gli acquisti, anche il sistema AVCPass richiede una specifica competenza che, in assenza di supporto operativo, deve essere trasversalmente disponibile in tutti i settori e servizi delle singole Amministrazioni, pertanto questa SUA potrebbe sostituirsi con efficacia anche in questo contesto

Quale contributo può dare la S.U.A.?

Premesso che per le procedure > 40mila questa SUA svolge già le verifiche in proprio, potrebbe estendere tale attività anche per gli affidamenti di importo inferiore; tale servizio potrebbe implementarsi in modo efficace solo se la competenza fosse affidata congiuntamente alla gestione delle procedure di affidamento, in quanto consentirebbe di ottimizzare le risorse impiegate.

Nell'ipotesi sopra rappresentata, l'operatore della stazione appaltante acquisisce il CIG come accordo/convenzione (consentendo pertanto al committente di derivarne successivamente un proprio per quanto di competenze) e, curando direttamente la procedura di affidamento, acquisisce dall'aggiudicatario la dichiarazione di possesso dei requisiti e il relativo PassOE ai fini delle verifiche all'interno del portale ANAC cd. AVCPass.

Quali vantaggi?

- formazione e competenza nella gestione del portale AVCPass con concreti vantaggi in termini di tempi di dichiarazione dell'efficacia dell'aggiudicazione;
- possibilità di condividere esiti comuni di verifiche per gli stessi appaltatori con risparmio pratico in termini di numero di adempimenti.

Quali dotazioni organiche aggiuntive?

Premesso che tale servizio dovrebbe aggiungersi all'affidamento del procedimento di selezione sulle piattaforme telematiche per gli appalti < 40mila euro, nell'esperienza operativa si ritiene appropriato incrementare ulteriormente la dotazione organica di cui al punto di **2h/sett.** con il medesimo profilo professionale.

D) PROGRAMMAZIONE DEGLI ACQUISTI

Ex art. 21, D.Lgs. 50/2016, è obbligatoria la programmazione biennale degli acquisti di beni e servizi e triennale per i lavori pubblici.

Alla luce di questo adempimento che resta in capo alle singole Amministrazioni, è possibile organizzare un'attività di monitoraggio dei dati e di formulazione attiva di proposta per formule contrattuali tipo Accordo Quadro, che possano soddisfare congiuntamente le esigenze di più amministrazioni (tipicamente l'ambito possibile sono gli acquisti di beni e servizi, residuando con alcune difficoltà progettali la possibilità di agire sulle manutenzioni nell'ambito dei lavori pubblici).

Tale attività risulta sostanzialmente già svolta nella prassi da questa SUA, pertanto si tratterebbe di sistematizzare un modus operandi virtuoso.

Quale contributo può dare la S.U.A.?

Monitorando la programmazione delle Amministrazioni convenzionate, la SUA può individuare ambiti merceologici adatti per una proposta di procedura congiunta a due o più amministrazioni.

Dal punto di vista operativo l'attività può organizzarsi come segue:

- ✓ Monitoraggio programmazioni dei Comuni;
- ✓ Rilevazione ambiti merceologici adatti per una piattaforma di gara Comune;
- ✓ Creazione di un gruppo di lavoro che coinvolga i Comuni interessati al fine di redigere un progetto/capitolato condiviso;
- ✓ Approvazione del progetto/capitolato da parte dei Comuni coinvolte;
- ✓ Gestione da parte della S.U.A. della procedura di gara unica con la soluzione dell'affidamento congiunto o disgiunto dei diversi lotti a seconda delle preferenze dei Comuni Committenti.

Quanto sopra volutamente non introduce momenti di valutazione politico-amministrativa da parte degli organi di governo dei Comuni e della S.U.A., lasciando alla completa autonomia e alla prassi delle Amministrazione la scelta se e quando fare intervenire nel procedimento tali organi con eventuali atti di indirizzo.

Quali vantaggi?

- Economie di scala con vantaggi in termini di qualità e quantità;
- Economia di procedimenti per la S.U.A.

Quali dotazioni organiche aggiuntive?

A tal proposito si ritiene debbano essere aumentate le ore del funzionario di livello più alto, al fine di riconoscere le necessarie ore di coordinamento per lo svolgimento dell'attività prodromica all'approvazione dei progetti/capitolati, sommariamente di **2h/sett.**

FINANZIAMENTO DEI COSTI DELLA S.U.A.

La modalità di finanziamento dei costi della S.U.A. cambia in base al modello scelto, a) o b), ma in ogni caso si suggerisce di adottare un sistema a copertura dei costi di funzionamento che, in quanto legato dai volumi di utilizzo del servizio, ha l'indubbio vantaggio di essere preventivabile con relativa precisione da parte di tutte le Amministrazioni coinvolte.

Nell'esperienza operativa è infatti riscontrabile quanto nel medio termine il ricorso al servizio, a prescindere dalle procedure effettivamente avviate anno per anno, tenda alla "dimensione" intrinseca del Committente e pertanto, nel caso delle Amministrazioni Comunali, il miglior criterio è certamente la popolazione.

Nel modello a) tutti i costi possono essere suddivisi tra i Comuni, nel modello b) i costi dovranno prima essere ripartiti tra l'Unione e la SUA esterna; in quest'ultimo caso il peso relativo dell'Unione potrà essere commisurato alla sua popolazione complessiva in rapporto alla popolazione delle altre Amministrazioni servite dalla SUA.

CONSIDERAZIONI FINALI

Si ritiene opportuno ribadire che ulteriori linee di sviluppo nel trasferimento dell'attività contrattuale all'Unione saranno funzionali solo a condizione che all'Unione stessa siano trasferite le relative funzioni e quindi, uscendo dal modello della SUA, si entri in un ambito diverso è più strutturato.

In quest'ottica il modello b), con una SUA esterna all'Unione, non potrà soddisfare esigenze di maggiore qualificazione per gli ambiti ex art. 38 c. 3 lett. a) e c), per i quali però, come sopra esposto, si ha motivo di ritenere che l'attuazione sia molto improbabile.

Come per gli ambiti extra affidamento prefigurati ex art. 38 c. 3 lett. a) e c), anche ulteriori estensioni dell'attività della SUA non paiono adatti in un ambito di delega solo parziale del procedimento.

Per esempio il servizio economato associato, se implementato in assenza dell'attribuzione all'Unione delle corrispondenti risorse finanziarie e della necessaria autonomia decisionale e organizzativa, trasformerebbe la SUA in un collettore di una miriade di istanze e di procedimenti nei quali la SUA stessa risulterebbe più di ostacolo a un corretto e tempestivo adempimento, che non di supporto.

In generale è utile tenere in considerazione un limite alle competenze della SUA che, a parere di chi scrive, è imprescindibile: la disponibilità e l'autonomia di gestione delle risorse finanziarie relative al contratto da affidarsi.

Cronoprogramma delle attività previste

	Aprile	Mag-Ott 2019					Nov 2019-Apr 2020					Mag-Ott 2020				
Approvazione dello studio di fattibilità per l'implementazione della SUA dell'Unione																
Approvazione regolamento dei contratti per appalti sotto soglia UE in tutti i Consigli																
Attivazione elenco fornitori																
Supporto per la gestione degli affidamenti < 40mila € sulle piattaforme telematiche																
Gestione verifiche requisiti affidatari contratti < 40mila €																
Avviare il primo monitoraggio delle programmazioni degli acquisti dei committenti per pianificare procedure di gara sul modello dell'accordo quadro																

Studio di fattibilità per la gestione associata dei servizi sociali

La legge regionale n. 21/2012 stabilisce che i Comuni appartenenti all'ambito ottimale di cui all'art 6, comma 1 sono tenuti ad esercitare in forma associata almeno tre tra le funzioni fondamentali e tra queste figura *“(...) la progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni, secondo quanto previsto dall'art.118, quarto comma della Costituzione”*.

L'Unione Terre d'Acqua attualmente svolge per conto dei Comuni costituenti le funzioni relative **all'Ufficio di Piano distrettuale**.

Il Nuovo Ufficio di Piano è stato istituito dalla Regione Emilia-Romagna con deliberazione della Giunta Regionale n.1004 del 2007, con l'intento di rafforzare, attraverso uno **strumento tecnico di supporto**, le politiche sociali e sociosanitarie integrate in una zona sociale specifica, rappresentata dal **Distretto sanitario**, *“(...) quale articolazione delle Aziende sanitarie e circoscrizione territoriale in cui gli Enti Locali e gli altri soggetti istituzionali esercitano, nelle forme e con gli strumenti previsti dalla normativa vigente e dagli atti di programmazione regionale, le funzioni di regolazione, programmazione, governo, verifica e realizzazione dei servizi sociali e socio – sanitari”* (tratto dal Piano socio sanitario regionale 2017/2019).

In particolare, il Nuovo Ufficio di Piano, quale ufficio comune costituito da figure professionali degli Enti Locali e dell'Azienda USL, coordinato da un Responsabile, *“(...) costituisce il nodo organizzativo per sostenere l'azione programmatica e di governance organizzativo-gestionale del Distretto in merito alle funzioni dell'area Welfare. È un ufficio comune tra Unioni/Comuni, ai sensi dell'art 30 del Testo Unico Enti Locali e integrato con l'AUSL, attraverso la partecipazione attiva dei professionisti dell'AUSL, regolamentata con convenzione. Le funzioni sono in particolare:*

- *raccolta e elaborazione dei dati necessari alla lettura del territorio, in termini di rischi e fragilità ma anche di risorse ed opportunità;*
- *coordinamento delle attività di implementazione dei sistemi informativi regionali e nazionali, finalizzati alla produzione dei flussi informativi;*
- *supporto tecnico alle azioni di confronto e concertazione territoriale finalizzate alla definizione, al monitoraggio e alla valutazione della programmazione sociale e socio-sanitaria;*
- *attività di elaborazione degli atti di programmazione territoriale sociale, socio-sanitaria e sociale integrata con altre politiche (lavoro, casa, scuola);*
- *promozione di strategie e strumenti di supporto all'integrazione;*
- *attività istruttoria e di monitoraggio per la definizione di regolamenti distrettuali;*
- *attività connesse al rilascio e alla revoca dell'accreditamento dei servizi socio-sanitari e alla stipula dei relativi contratti di servizio;*
- *azioni di impulso e di verifica dell'attuazione della programmazione sociale e socio-sanitaria;*
- *promozione della partecipazione degli attori sociali del welfare territoriale;*

- *promuovere, per gli ambiti di competenza, il coinvolgimento degli uffici scolastici e/o dei dirigenti di riferimento per territorio;*
- *collaborazione e raccordo con l'ufficio di supporto alla Conferenza Territoriale Socio-sanitaria. (tratto dal Piano socio-sanitario regionale 2017/2019)*

Il Piano socio-sanitario regionale 2017/2019, nel ribadire **l'importanza strategica di un Ufficio di Piano distrettuale qualificato e coeso**, sostiene con forza "(...)'estensione a livello regionale dell'esercizio associato delle funzioni sociali e socio-sanitarie degli Enti Locali in ambito distrettuale, da realizzarsi di norma tramite l'Unione: regolazione, programmazione, verifica e realizzazione di servizi ed interventi. Obiettivo è la piena attuazione dei principi e delle indicazioni delle leggi regionali 21/2012 e 12/2013, per superare il residuo grado di frammentazione e dispersione su più enti".

La legge regionale n.21/2012 sul governo territoriale delle funzioni amministrative, **assegna alle Unioni, per la gestione associata di tali funzioni, incentivazioni importanti** mediante i programmi di riordino territoriale.

Il trasferimento all'Unione della completa gestione delle funzioni sociali e socio-sanitarie sollecita **una revisione dell'attuale disegno istituzionale ed organizzativo di Comuni, Unione e Azienda Pubblica di Servizi alla Persona "Seneca"** con l'obiettivo di **costruire un sistema di governance e di organizzazione del Welfare territoriale sempre più corrispondente alle esigenze dei cittadini residenti nel Distretto Ovest.**

IPOTESI DI RIORGANIZZAZIONE

I Comuni dell'Unione Terre d'acqua fanno parte del Distretto sanitario Pianura Ovest, coincidente con il territorio dell'Unione: tale coincidenza è fondamentale, perché consente di **affidare il governo del Welfare territoriale ad un unico organo, la Giunta dell'Unione integrata dal Direttore di Distretto**, rendendo quindi possibile il superamento dell'organo precedentemente deputato alla programmazione socio sanitaria distrettuale, ovvero il Comitato di Distretto, **con una conseguente semplificazione del processo decisionale**, che di solito viene appesantito e rallentato dai passaggi da un organo politico all'altro. Una Zona sociale costituita da una pluralità di livelli decisionali equiordinati (Consigli Comunali e Giunte di ciascuno dei 6 Comuni, Comitato di Distretto), infatti, fa fatica a decidere con prontezza e con una visione strategica di area vasta, e nello stesso tempo ha difficoltà a organizzare in maniera efficace la partecipazione dei cittadini alle scelte strategiche che sono necessarie per la costruzione di un Welfare innovativo.

Veniamo ora ad analizzare l'ipotesi di riorganizzazione del welfare del Distretto Ovest, che sarà orientata da una distinzione tra:

- a) il conferimento all'Unione della **funzione sociale e socio-sanitaria**, a compimento di quanto già attuato con la costituzione dell'Ufficio di Piano distrettuale sull'Unione stessa;
- b) un nuovo assetto della **gestione di servizi ed attività sociali e socio-sanitarie**, in capo a un unico soggetto gestore pubblico

La nostra proposta **si fonda** sulla distinzione tra **funzioni** in capo alla committenza e **prestazioni/servizi** in capo ai soggetti gestori, e tra questi un **unico soggetto gestore pubblico** a livello distrettuale, come stabilito dalla Legge regionale n.12/2013, nel nostro caso, rappresentato dall'Azienda Pubblica di Servizi alla Persona Seneca.

Il concetto di funzione riguarda una attività amministrativa mediante la quale gli Organi statali o di altra Pubblica Amministrazione, competente *ex lege*, provvedono alla cura degli interessi pubblici: interessi concreti, obiettivi, collettivi. Sviluppano quindi politiche finalizzate ad assicurare alla comunità benessere inteso come *"stato emotivo, mentale, fisico e spirituale di **ben-essere** che consente alle persone di raggiungere e mantenere il loro potenziale personale nella società"* (definizione dell'Organizzazione Mondiale della Sanità).

Il concetto di servizio, invece, si concreta in un'attività materiale erogata all'utenza sulla base di una previsione normativa e di un incarico (contratto di servizio) conferito dalla Pubblica Amministrazione titolare della funzione amministrativa che ne decide l'istituzione.

Funzioni sociali e socio-sanitarie

Attualmente nel Distretto Sanitario Ovest le funzioni sociali e socio sanitarie sono esercitate in parte direttamente dai Comuni, in parte dall'ASP "Seneca", e per le funzioni previste dalla direttiva regionale n. 1004/2007 dall'Ufficio di Piano dell'Unione.

In particolare **sono competenza dei Comuni** le seguenti funzioni:

- Servizio Sociale Professionale rivolto agli anziani;
- sportello sociale (Comuni di Anzola, Calderara, San Giovanni in Persiceto, Sant'Agata Bolognese)
- contributi economici per adulti ed anziani;

- politiche per la casa
- politiche per l'immigrazione;
- politiche giovanili;

È di competenza dell'Unione:

- Ufficio di Piano distrettuale.

Sono affidati all'ASP Seneca:

- Servizio Sociale Professionale rivolto ai minori;
- Servizio Sociale Professionale rivolto a disabili adulti e utenti svantaggiati;
- Sportello sociale (Comuni di Crevalcore e Sala Bolognese);
- Politiche per la casa (Comuni di Crevalcore e Sala Bolognese)
- Funzione di sub-committenza per alcuni servizi, su delega dei Comuni committenti.

Attività e Servizi

La gestione dei servizi e delle prestazioni è prevalentemente affidata all'Azienda Pubblica di Servizi alla Persona e alle cooperative sociali, mentre una parte minore di attività è gestita direttamente dai Comuni.

In particolare, **sono competenza dell'ASP Seneca:**

- Gestione Case Residenza per anziani;
- Gestione Centri Diurni per anziani

Sono di competenza del Consorzio Aldebaran:

- Gestione servizio di assistenza domiciliare a favore degli anziani;
- consegna pasti a domicilio a favore degli anziani;
- gestione servizi a favore di disabili adulti ed utenti svantaggiati.

Sono di competenza dei Comuni

- Interventi rivolti ai giovani;
- Interventi per l'integrazione dei cittadini stranieri;

La presenza sul territorio dell'Unione, coincidente con il distretto socio sanitario Ovest, dell'azienda pubblica di servizi alla persona "Seneca", costituita con deliberazione della Giunta Regionale n. 2.188 del 27/12/2007, a seguito dell'applicazione degli artt. 22 e 25 della L.R. n.2/2003, rappresenta un **elemento fondamentale e di grande peso per l'individuazione da parte dell'organo politico competente (Comitato di Distretto/Giunta dell'Unione) dell'unica forma pubblica di gestione di servizi sociali e socio ammessa dall'art. 1, comma 2 della legge regionale n. 12/2013 in un ambito territoriale distrettuale.** L'obiettivo della Regione Emilia-Romagna è quello di "(...)**superare il frazionamento nella gestione e nella erogazione dei servizi sociali e socio sanitari, sulla base di criteri di adeguatezza, in ogni ambito distrettuale, nel rispetto della normativa vigente e dei principi della razionalizzazione amministrativa e del contenimento della spesa pubblica**" (art. 1, comma 2 L.R.12/2013).

Attraverso il programma per il riordino delle forme di gestione il distretto Ovest può realizzare il processo di riorganizzazione dei servizi sociali e socio sanitari, valutando anche

l'opportunità di inserire i servizi educativi, così come previsto dall'art. 1, comma 2 della L.R. 12/2013.

In questo modo si può superare l'impropria attribuzione di funzioni all'ASP che nasce come soggetto pubblico **gestore** di attività/servizi e il dispersivo frazionamento tra Comuni, Unione e ASP della gestione dei servizi alla persona.

Il ripensamento del Welfare Locale del Distretto Ovest alla luce delle considerazioni fin qui svolte, fondato:

- **sulla distinzione fra funzioni sociali e socio sanitarie in capo alla committenza politica;**
- **sul trasferimento all'Unione di tutte le funzioni di natura sociale fin qui esercitate dai Comuni o per conto di questi, dall'ASP Seneca;**
- **sull'assegnazione all'Azienda delle competenze relative all'erogazione di prestazioni e servizi agli utenti dei servizi sociali e socio sanitari**

può essere rappresentato dalla seguente ipotesi di riorganizzazione:

A) STRUTTURA SERVIZI SOCIALI E SOCIO SANITARI, suddivisa in

1. SERVIZIO SOCIALE TERRITORIALE: ACCESSO AI SERVIZI, PRESA IN CARICO E VALUTAZIONE.

Quest'area dovrebbe accompagnare il soggetto portatore di un bisogno semplice o complesso in tutto il suo percorso:

- a) **accesso dallo sportello sociale**; figure professionali previste: Amministrativi/e e/o Assistenti Sociali;
- b) **presa in carico e valutazione da parte del servizio sociale professionale**; figure professionali previste: assistenti sociali ed educatori/trici;
- c) sviluppo di un progetto d'intervento individualizzato ed avvio agli interventi/servizi per la risposta specifica al bisogno; figure professionali previste: assistenti sociali, educatori/trici, psicologi.

L'area Accesso ai Servizi alla persona è **affidata ad un Responsabile incaricato di Posizione Organizzativa CAT D.**

a) ACCESSO: SPORTELLO SOCIALE

Il conferimento all'Unione di funzioni fondamentali per la qualità della vita richiede di prestare particolare attenzione a come assicurare alla popolazione l'accesso al sistema di servizi; occorre mantenere sui singoli Comuni la "**porta d'accesso**" attraverso **gli sportelli sociali territoriali**.

Cosa fa lo sportello sociale territoriale?

- Ascolta / accoglie le richieste e i bisogni sociali e sociosanitari del cittadino
- Informa sulle attività, opportunità e modalità di accesso ai servizi
- Attiva l'accesso ai servizi sociali educativi e scolastici del territorio
- Riceve domande per interventi di aiuto

- Attiva il servizio sociale professionale per consulenze, sostegno economico, assistenza a domicilio, ricovero in strutture sociali e socio - sanitarie ...
- Indirizza verso altri servizi per attività più specifiche e/o specialistiche
- Informa in merito a iniziative e progetti del territorio sia pubblici che privati che del volontariato e del terzo settore
- Sostiene il cittadino nei percorsi di accesso e utilizzo dei servizi, fornisce modulistica e aiuta nella compilazione di documenti e pratiche sociali
- Orienta sulle procedure sanitarie relative all'invalidità e alla protesica
- Attiva servizi collocati sul singolo territorio
- Attiva risorse formali e informali della comunità locale
- Mantiene i contatti con le associazioni territoriali

Attualmente nell'Unione Terre d'Acqua la gestione dello Sportello Sociale è in parte affidata ai Comuni (Anzola dell'Emilia, Calderara di Reno, San Giovanni in Persiceto e Sant'Agata Bolognese) ed in parte all'ASP Seneca (Crevalcore e Sala Bolognese), unitamente allo sportello casa.

L'orario di apertura, regolato ad accesso libero per alcune funzioni, in specifiche fasce orarie e su appuntamento per procedimenti di particolare complessità, potrà essere organizzato in maniera interdipendente sui comuni interessati, prevedendo almeno tre aperture settimanali, con possibilità di accedere tutti i giorni su almeno uno dei Comuni della rete.

b) PRESA IN CARICO E VALUTAZIONE: SERVIZIO SOCIALE PROFESSIONALE

Il Servizio Sociale Professionale rappresenta una funzione fondamentale: la valutazione e presa in carico delle situazioni di disagio sociale nelle diverse fasce della popolazione (minori, disabili adulti e utenti svantaggiati, anziani).

Come già detto, attualmente la funzione è suddivisa tra i singoli Comuni (area adulti, disabili ed anziani) e l'ASP Seneca (area minori).

All'ASP Seneca è affidata anche l'attività di formazione ed inserimento lavorativo di cui alla L.R. 17/2005.

In conseguenza del sisma del Maggio 2012, le condizioni di bisogno e disagio sociale si sono acuite e si è cercato di farvi fronte con interventi straordinari, compresa l'assunzione a tempo determinato di assistenti sociali e figure educative.

La gestione unificata ed integrata sul territorio dell'Unione rappresenta una **sicura opportunità di qualificazione del servizio sociale professionale**, un valore aggiunto che solo una gestione associata può consentire.

Si ritiene che possa costituire un cambiamento positivo il trasferimento all'Unione del personale attualmente dipendente dei Comuni e dell'ASP Seneca: assistenti sociali ed educatrici. **La gestione unitaria del personale consente di sviluppare modelli organizzativi più coesi e più flessibili, di rendere più chiare le responsabilità, di sviluppare maggiormente progetti innovativi e non standardizzati.**

La dipendenza da un medesimo ente può inoltre consentire di ottimizzare le competenze, il confronto, di dare più spazio alla formazione professionale specifica e trasversale, di far crescere il senso di appartenenza e l'identità di servizio.

Con i posti di assistente sociale al momento ricoperti (19 assistenti sociali) e il trasferimento del personale all'Unione **si può ipotizzare una organizzazione per nuclei territoriali, mantenendo comunque una presenza significativa e ben strutturata su ogni territorio**. Si tratta di rivedere l'organizzazione dei servizi considerando le figure professionali disposizione e le prese in carico su ciascuna area d'intervento.

La dotazione organica può contare poi su alcune figure di educatrici che possono svolgere un ruolo importante sia sui minori che sugli adulti/anziani per la realizzazione di progetti di prevenzione del disagio e per contrastare la fragilità sociale.

All'interno dell'attuale organico **si dovrebbero individuare due figure con funzioni di coordinamento di nucleo territoriale** alle quali riconoscere le particolari responsabilità previste dal Contratto Nazionale di Lavoro degli Enti Locali.

La responsabilità del Servizio può essere attribuita ad **un unico responsabile**.

Non si prevedono costi aggiuntivi.

Questa ipotesi può portare ad una **qualificazione del servizio sociale professionale** se inserita in un contesto più ampio di riorganizzazione dei servizi territoriali di Welfare, con particolare riguardo per le funzioni attribuite e svolte dal cosiddetto **Sportello Sociale**.

L'unificazione degli sportelli sociali sull'Unione, e il loro stretto legame con il Servizio Sociale Professionale consente:

- ✓ la presa in carico della persona nella sua integralità, senza frammentazioni tra i diversi nodi della rete, fino all'avvio all'intervento/servizio, e in caso di bisogni semplici, fino alla risoluzione del problema;
- ✓ maggiore facilità di accesso per i cittadini grazie alla vicinanza degli sportelli ai loro luoghi di vita
- ✓ maggiore chiarezza rispetto ai livelli di responsabilità di risposta al bisogno;
- ✓ possibilità più ampia ed "empatica" di lettura del bisogno su ogni territorio che favorisce la concreta realizzazione di un Welfare di comunità solidale vicino ai cittadini (community care);
- ✓ la condivisione dell'obiettivo tra diversi profili professionali e l'acquisizione di senso di appartenenza al servizio;
- ✓ la possibilità di scambio e di reciproco sostegno fra operatori, fondamentale per la crescita professionale e uno stile di rapporto con le persone condiviso;
- ✓ formazione permanente del personale **per** profili professionali e **tra** profili professionali;
- ✓ costruzione permanente di rapporti con il mondo del volontariato e le reti di solidarietà locali per l'elaborazione, dal basso e la condivisione di progetti innovativi, secondo la metodologia del **Community lab** della Regione Emilia Romagna

2. UFFICIO DI PIANO DISTRETTUALE

In ipotesi, all'Ufficio di piano distrettuale oltre alle **funzioni di supporto alla programmazione sociale e sociosanitaria**, da svolgere direttamente in staff con la Giunta dell'Unione, si possono attribuire **competenza tecniche specialistiche, da organizzare su due sezioni specifiche:**

- a) Sezione per la **regolamentazione**, accesso, autorizzazione al funzionamento, accreditamento, verifica e controllo delle Strutture residenziali, diurne e dei servizi domiciliari per anziani e disabili;
- b) Sezione **politiche abitative**.

La responsabilità dell'Ufficio di Piano e delle due sezioni potrà essere **attribuita ad un unico Responsabile incaricato di Posizione Organizzativa CAT D**.

- a) **Sezione per la regolamentazione, accesso, autorizzazione al funzionamento, accreditamento, verifica e controllo delle strutture residenziali, diurne e dei servizi domiciliari per anziani e disabili;**

Tale ufficio dovrebbe costituire il luogo ove supportare concretamente il sistema dei servizi della programmazione distrettuale rivolti alla comunità: regolamenti equi, graduatorie d'accesso trasparenti e comprensibili, controlli della **qualità oggettiva e della qualità percepita dai cittadini/utenti** mediante la determinazione di standard di qualità ed adeguati indicatori che ne consentano una ..."**completa ed efficace misurazione**"...., così come stabilito dalla deliberazione della Commissione per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità dell'Amministrazione Pubblica.

Importante anche il confronto con realtà analoghe (benchmark):

Dovrà poi essere assicurato il monitoraggio continuo, la verifica finale dell'effettivo rispetto degli standard di qualità individuati ed approvati e la rendicontazione pubblica dei risultati raggiunti.

Le **figure professionali** per la costituzione di questo ufficio **andranno ricercate tra il personale attualmente in servizio presso i comuni/ASP**, con esperienza in ambito sociale di categoria D e C (1 D, 1 C).

- b) **Sezione politiche abitative**

Il tema delle politiche abitative rivolto alle "fasce deboli" della popolazione è strategico per un welfare territoriale equilibrato perché riguarda un bisogno fondamentale delle persone che, in quanto tale, non può essere abbandonato al mercato e alla legge della domanda e dell'offerta.

La costituzione di un ufficio specifico a livello distrettuale potrà riguardare:

- L'analisi e la programmazione dei bisogni abitativi della popolazione, in stretto rapporto con gli uffici di pianificazione urbanistica dei Comuni;
- la regolamentazione degli interventi a sostegno della "prima casa" in collaborazione con la Città Metropolitana e gli altri Comuni della Provincia;

- progetti di sostegno alla locazione privata: contributi economici, patti per la casa, regia pubblica dell'incontro locatore/locatario per contratti d'affitto tra privati, ecc...;
- rapporti con ACER Casa Emilia Romagna per la gestione degli alloggi (ERP e non ERP) affidati in concessione mediante contratto di servizio;
- collaborazione con il Servizio Sociale Territoriale per promuovere l'autonomia abitativa di nuclei familiari in condizioni di fragilità sociale mediante progetti innovativi: cohousing, forme di "abitare sociale", ecc..
- rapporto costante con gli sportelli sociali territoriali ai quali sarà attribuita la funzione di accesso agli interventi per la casa

La realizzazione di questo modello organizzativo della gestione delle funzioni sociali e sociosanitarie implica lo spostamento sull'Unione della gestione di alcune funzioni/attività attualmente esercitate dall'ASP Seneca:

Area Servizio Sociale Territoriale: accesso ai servizi, presa in carico e valutazione:

- Gestione dello sportello sociale e politiche abitative dei Comuni di Crevalcore e Sala Bolognese;
- gestione del servizio sociale professionale area minori;
- tirocini formativi e progetti di transizione al lavoro;

Ufficio di Piano

- Funzioni di committenza attualmente esercitate dall'ASP nella forma della cosiddetta sub committenza, ovvero in base agli indirizzi espressi dalla Giunta dell'Unione;
- Assegno di cura e contributo aggiuntivo per l'assistente familiare;
- Erogazione contributo per l'adattamento domestico e la mobilità (artt. 9 e 10 della L.R. 29/1997)

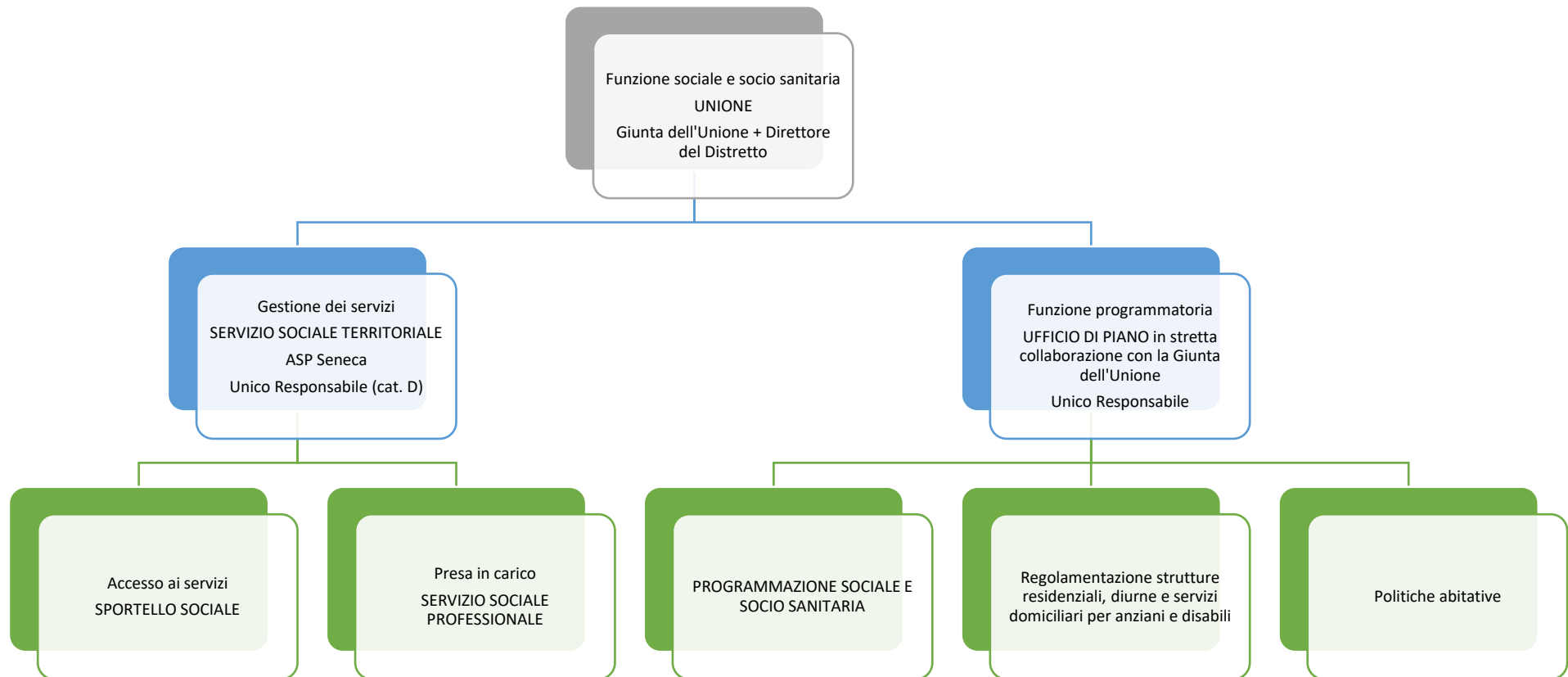
Si tratta sicuramente di un'operazione delicata, da effettuare con il coinvolgimento delle Organizzazioni Sindacali di categoria e con la partecipazione attiva del personale di ASP, Comuni e Unione, organizzata per gruppi di lavoro.

Da una prima sommaria valutazione **il processo di riorganizzazione e riassegnazione di risorse umane, finanziarie e strumentali non dovrebbe comportare particolari oneri aggiuntivi a carico del bilancio dei Comuni**, ferma restando l'esigenza di un'analisi approfondita del nuovo sistema, a partire dalla valutazione dei carichi di lavoro sull'Unione e sull'ASP e da una valutazione dell'adeguatezza di profili e ruoli professionali.

Successivamente al trasferimento all'Unione delle nuove funzioni e del personale dipendente incaricato di esercitarle, è necessario provvedere ad una ri-determinazione della dotazione organica dei Comuni e dell'ASP Seneca, togliendo i posti relativi alle funzioni conferite e che, parimenti, si provveda ad approvare la dotazione organica dell'Unione da determinare in base alle competenze acquisite.

Nella pagina che segue, si rappresenta in uno schema di sintesi l'ipotesi di riorganizzazione sinora descritta.

Schema di sintesi della proposta di riorganizzazione della funzione sociale e socio sanitaria



RISORSE STRUMENTALI E NUOVE TECNOLOGIE

Per organizzare un **sistema d'accesso ai servizi pubblici qualificato ed efficace** è poi indispensabile **investire in nuove tecnologie e in risorse strumentali**.

Un sistema operativo per la gestione innovativa ed integrata dei servizi socioassistenziali e sanitari può rappresentare una risorsa importante: iscrizioni on line, pagamenti on line, accesso agli atti informatizzato per le persone che sono in grado di utilizzare la rete, sono un modo per risparmiare tempo e controllare meglio l'operato della Pubblica Amministrazione, inoltre un buon software è in grado di governare la rete del sistema dei servizi assicurando:

- Riduzione dei tempi d'attesa delle persone che si recano allo sportello
- accesso dell'utente con l'acquisizione automatica dei dati dall'anagrafe comunale;
- presa in carico e valutazione;
- gestione dei contributi economici e delle liquidazioni;
- elaborazione ed aggiornamento delle graduatorie per l'accesso alle strutture;
- predisposizione e gestione del piano di assistenza individuale;
- costituzione, alimentazione e gestione della Cartella Integrata dell'assistito

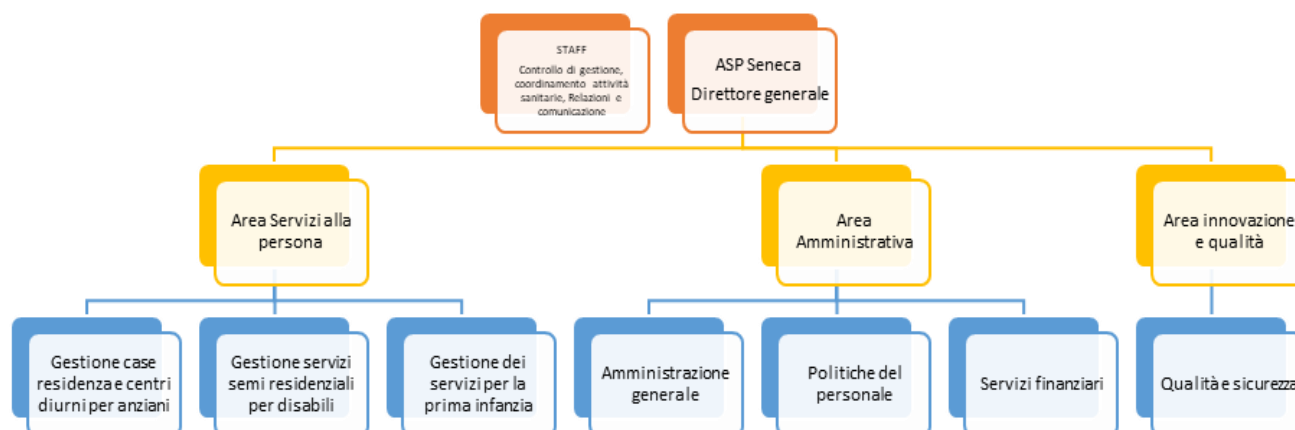
L'acquisto di un sistema operativo di questo tipo comporta dei costi d'investimento e di successiva gestione del software che, però, possono essere ammortizzati in un arco temporale contenuto, a fronte della riduzione dei tempi di risposta ai bisogni e della qualità di detta risposta, molto più completa e professionale.

Per andare nella direzione prefigurata è poi indispensabile che sussistano le migliori condizioni strutturali per accedere alla rete (Banda larga).

Nella dotazione strumentale di base occorrerà tenere conto delle esigenze logistiche del Servizio Sociale Territoriale, con particolare riguardo per gli automezzi necessari per gli spostamenti degli operatori sul territorio, di Uffici/postazioni adeguate e sicure, della messa in opera di sistemi di rilevazione della presenza in servizio flessibili e di facile uso.

NUOVA CONFIGURAZIONE ASP SENECA

L'assegnazione all'ASP Seneca di competenze esclusivamente relative all'erogazione di prestazioni e servizi agli utenti dei servizi sociali e socio sanitari dell'Unione Terre d'Acqua regolate da contratti di servizio, così come disposto al punto 2 dell'allegato alla Deliberazione del Consiglio Regionale n. 624/2004 e l'attribuzione all'Unione delle funzioni attualmente esercitate dall'ASP per conto dei Comuni soci, comporta una riorganizzazione dell'azienda che potrebbe avere le seguente configurazione:



Si prevede di organizzare l'ASP mantenendo la configurazione organizzativa attualmente in essere, rivedendo però l'assegnazione dei servizi gestiti dalle aree operative.

Tale revisione potrebbe eventualmente essere estesa al sistema dei servizi in regime di accreditamento approvato dal Distretto sanitario Ovest qualora la Giunta dell'Unione, nelle funzioni a suo tempo esercitate dal Comitato di Distretto, integrata dal Direttore del Distretto Sanitario, lo ritenesse opportuno, fermi restando il rispetto, fino alla loro naturale scadenza, dei contratti di servizio ora vigenti con i soggetti gestori di servizi già accreditati.

1. Area Servizi alla persona: anziani, disabili adulti, utenti svantaggiati

- Mantenimento della gestione delle Case Residenza per anziani e dei Centri Diurni per anziani; possibile attribuzione, parziale o totale, della gestione del centro residenziale e dei centri semi residenziali per disabili attualmente accreditati al consorzio Aldebaran.
- Valutazione dell'assegnazione della gestione dei Servizi per la prima infanzia dei comuni dell'Unione Terre d'Acqua, così come previsto dall'art. 1, comma 2 della L.R. 12/2013.

2. Area Amministrativa

- Mantenimento dell'esercizio delle competenze di: Amministrazione generale, Politiche del personale e Servizi Finanziari.

3. Area Innovazione e qualità

Come attualmente previsto, l'area Innovazione e qualità dovrebbe occuparsi di "Qualità e sicurezza" e di "Innovazione".

La responsabilità generale dell'Azienda è attribuita ad un Direttore Generale affiancato in staff da tre unità operative di supporto:

- Controllo di gestione;
- coordinamento attività sanitarie;
- relazione e comunicazione

Attualmente in staff alla Direzione Generale figura anche l'Ufficio preposto alla gestione amministrativa della cosiddetta "sub committenza" che non sarebbe più necessario trattandosi di una funzione amministrativa che si ipotizza di trasferire all'Ufficio di Piano dell'Unione.

PERSONALE

La riorganizzazione qui prefigurata richiede una **approfondita analisi delle tipologie di profili professionali necessari** per la gestione di prestazioni e servizi affidati all'Azienda, della loro corrispondenza, in base ai carichi di lavoro, alle unità di personale attualmente in servizio in ogni area ed in ogni singola unità operativa; l'individuazione, nel rispetto dei diritti dei lavoratori tutelati dalle organizzazioni sindacali di categoria, del personale da trasferire all'Unione per la gestione delle funzioni ad essa trasferite dall'ASP: assistenti sociali, educatori, amministrativi.

Andando in questa direzione non si prevedono maggiori costi di personale né per l'ASP né per l'Unione.

Si tratta di un lavoro complesso che può produrre buoni risultati solo se realizzato in profondità, dentro ad un disegno di ampio respiro, coinvolgendo tutti gli attori interessati, con trasparenza e con una visione lungimirante del Welfare Territoriale necessario alla comunità del Distretto Ovest nei prossimi anni, soprattutto alla luce delle dinamiche che lo caratterizzano (vedi pagg. 3 - 6 di questo studio).

Concludendo, la realizzazione del modello organizzativo qui prefigurato per la gestione delle funzioni sociali e socio-sanitarie e per la gestione dei servizi ad esse collegati si fonda su un progetto istituzionale forte che vede:

- *"(...) le Unioni di Comuni quale nodo delle governance locale e luogo della programmazione integrata per lo sviluppo delle politiche di Welfare innovative (...) Fare Unione significa mettere in primo piano il tema dell'organizzazione dei servizi nell'ottica di sperimentare nuove configurazioni organizzative che rispondano all'oggi", così come si legge ne "Il farsi Unione delle politiche di welfare – linee guida a cura dello staff Community lab 2017 della Regione Emilia Romagna".*
- *"Le ASP, nate nella Regione Emilia Romagna dalla trasformazione delle IPAB, a norma della legge regionale n.2/2003, come Aziende concepite per dare un assetto più strutturato e funzionale alla componente pubblica **del sistema di produzione ed erogazione dei servizi per le persone in ogni fascia di età**, nell'ottica della più ampia integrazione socio sanitaria (sito WEB Regione Emilia Romagna)".....*

La proposta fin qui descritta si propone di dare attuazione al disegno regionale tenendo conto della realtà concreta e del patrimonio di esperienze che il territorio dei Comuni delle Terre d'Acqua esprime.

Cronoprogramma delle attività previste

	Aprile	Mag-Ott 2019					Nov 2019-Apr 2020					Mag-Ott 2020					Nov 2020 - Aprile 2021					
Approvazione dello studio di fattibilità per il conferimento dei servizi sociali	■																					
Conferimento all'Unione Terre d'Acqua delle funzioni socio sanitarie con deliberazione dei Consigli Comunali e del Consiglio dell'Unione e approvazione convenzione		■	■	■																		
Deliberazione dell'Assemblea dei soci dell'ASP Seneca di presa d'atto della assegnazione da parte dei Comuni soci all'Unione Terre d'Acqua delle funzioni di assistenza sociale esercitata dal servizio sociale territoriale e delle funzioni di sub committenza			■	■	■																	
Avvio del percorso di riorganizzazione dell'Unione Terre d'acqua e dell'ASP Seneca e dei Comuni per le funzioni residuali da questi esercitate, con il coinvolgimento delle parti sociali e delle Organizzazioni sindacali di categoria					■	■	■															
Prima valutazione di fattibilità trasferimento all'Unione dei Servizi per la prima Infanzia						■	■	■														
Prosecuzione del percorso di riorganizzazione dell'Unione Terre d'acqua e dell'ASP Seneca con la partecipazione del personale dell'Unione e dell'ASP in gruppi di lavoro di progettazione della nuova organizzazione dei due enti								■	■	■	■											
Rideterminazione delle dotazioni organiche e del piano occupazionale dell'Unione, dell'ASP e dei Comuni										■	■	■										
Avvio percorso di attribuzione all'ASP Seneca della gestione dei servizi per la prima infanzia													■	■	■	■						
Trasferimento del personale relativo alle funzioni trasferite dall'ASP e dai Comuni, all'Unione Terre d'Acqua e avvio nuova gestione																■	■	■	■			
Conclusione del percorso di attribuzione all'ASP Seneca della gestione dei servizi per la prima infanzia e approvazione convenzione.																	■	■	■			

Studio di fattibilità per la gestione associata del SUAP e delle funzioni in materia di sismica

L'obiettivo del presente studio, anche al fine di veder aumentare quantitativamente i contributi statali e regionali, è quello di **prospettare in ambito Unione due dei tre elementi di quella funzione che il nuovo PIANO DI RIORDINO TERRITORIALE 2018-2020 individua come SUE/SUAP+SISMICA**: parte cioè della macro funzione "gestione unificata del governo del territorio" comprendente anche le funzioni di pianificazione urbanistica e di lavori pubblici, ambiente ed energia.

A tale scopo, il presente studio sviluppa un'analisi di fattibilità tecnica per l'integrazione dello Sportello Unico Attività Produttive (SUAP) dei singoli Comuni con l'Ufficio Sismica, entrambi uffici associati dell'Unione, con raccolta e analisi dei dati ed elaborazione di un report che contenga anche indicazioni di costi e benefici dei servizi considerati e delle economie realizzabili attraverso la gestione in forma associata.

Per rendere confrontabili i dati e le informazioni raccolti, si è proceduto ad una rilevazione omogenea con la somministrazione di questionari che evidenziassero le problematiche e le situazioni consolidate di ciascuna realtà.

L'analisi dei questionari ha verificato l'esistenza di presupposti e caratteristiche che per essere affrontati in coerenza con gli obiettivi dati possono tradursi in un modello organizzativo, già sperimentato in altre Unioni, che vede una forte specializzazione a livello centrale di front e back office con l'implementazione, per il SUAP, di front office nei singoli Comuni.

Lo studio, partendo da questa analisi, evidenzierà i vantaggi e le problematiche connesse allo sviluppo del modello scelto.

L'evoluzione normativa degli istituti: SUAP e sismica

Il SUAP nell'ambito della riforma della P.A.

Lo Sportello Unico per le Attività Produttive (SUAP) **è stato introdotto dal D. Lgs. 112/1998**, che al suo articolo 24 lo istituiva *"al fine di garantire a tutti gli interessati l'accesso, anche in via telematica, al proprio archivio informatico contenente i dati concernenti le domande di autorizzazione e il relativo iter procedurale, gli adempimenti necessari per le procedure autorizzatorie, nonché tutte le informazioni disponibili a livello regionale, ivi comprese quelle concernenti le attività promozionali, che dovranno essere fornite in modo coordinato"*.

Il SUAP nasce quindi in un momento di riforma della pubblica amministrazione – la fine degli anni novanta – quale strumento di semplificazione amministrativa, ma anche di accelerazione della informatizzazione della P.A.

Qual è infatti l'obiettivo principale del SUAP? Quello di **semplificare l'intero meccanismo autorizzatorio per l'esercizio di attività produttive**, che prima dell'introduzione dello Sportello Unico costringeva un imprenditore, per poter avviare una attività produttiva sul territorio,

ad acquisire numerosi e diversi atti autorizzativi di competenza di differenti enti e uffici pubblici, rispettando procedure con tempistiche non coordinate tra loro, con conseguente dispendi di tempo e denaro.

Il D. Lgs. 112/1998 stabilisce regole generali di tipo organizzativo per l'esercizio delle funzioni amministrative assegnate in materia di insediamenti produttivi e fissa i principi guida per la disciplina del procedimento amministrativo, demandando a un regolamento di semplificazione la normativa di dettaglio: **il primo regolamento attuativo è il D.P.R. 447/1998**, la cui principale finalità è la semplificazione dell'intero meccanismo autorizzatorio, attraverso una disciplina unica per diverse tipologie di procedimento, prevedendo l'accorpamento in un unico procedimento di tutte le fasi prima previste e scandite da molteplici e diverse autorizzazioni a tutela dei vari interessi pubblici di natura edilizia, urbanistica, di sicurezza ecc. e facenti capo a soggetti pubblici diversi, operanti su diversa scala territoriale e a diversi livelli di governo.

Sotto il profilo organizzativo, è sempre il D.P.R. 447/1998 a prevedere l'istituzione di una struttura unica, responsabile dell'intero procedimento, presso la quale deve essere istituito lo Sportello unico. Oltre a essere unico, lo Sportello deve avere un unico responsabile, e deve ispirarsi ai principi di trasparenza, partecipazione e ricorso all'autocertificazione o, in alternativa, alla Conferenza di servizi.

La fase di attuazione della normativa sul SUAP è stata completata dal successivo D.P.R. 440/2000, che ha implementato la precedente disciplina in particolare sottolineando esplicitamente il principio di unicità del procedimento, stabilendo che *"per tutte le autorizzazioni in materia di impianti produttivi il procedimento è unico, così, come uniche sono l'istanza che l'impresa deve presentare e l'autorizzazione finale rilasciate dalla struttura comunale dello sportello"*. Il D.P.R. 440/2000.

La portata della riforma dello Sportello unico non sta quindi nell'introduzione di nuovi procedimenti e modelli organizzativi quanto piuttosto nel potenziamento delle strutture, delle risorse e degli strumenti esistenti attraverso una loro razionalizzazione, mirata a garantire il conseguimento degli obiettivi di legge – semplificazione, trasparenza e partecipazione – nonché a favorire un nuovo rapporto di collaborazione tra soggetti privati e pubblici e tra pubbliche amministrazioni. **Con le stesse finalità, nel 2001**, il testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, il D.P.R. 380/2001, **introduce lo Sportello Unico per l'Edilizia (SUE)**.

Successivamente, in base all'art. 2, comma 1, del DPR n. 160 del 7 Settembre 2010 (Regolamento di attuazione di quanto previsto dall'art. 38 della L. 133/2008), il SUAP di "Impresa in un giorno" è "l'unico soggetto pubblico di riferimento territoriale per tutti i procedimenti che abbiano ad oggetto l'esercizio di attività produttive e di prestazione di servizi, e quelli relativi alle azioni di localizzazione, realizzazione, trasformazione, ristrutturazione o riconversione, ampliamento o trasferimento nonché cessazione o riattivazione delle suddette attività, ivi compresi quelli di cui al decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59".

Per qualsiasi vicenda amministrativa riguardante le attività produttive, il SUAP fornisce alle imprese risposta unica e tempestiva in luogo di tutte le pubbliche amministrazioni comunque coinvolte nel procedimento.

Requisito fondamentale di natura tecnico-operativa del SUAP, perché esso operi in conformità alle previsioni del citato DPR, **la capacità di avviare, gestire e concludere i procedimenti sopra richiamati in via informatica e telematica.**

Dal punto di vista tecnico, **i requisiti minimi previsti sono:**

- casella di PEC istituzionale, a cui fa riferimento il SUAP, per ricevere la documentazione dalle imprese, inviare le ricevute e gli atti relativi ai procedimenti, trasmettere atti, Comunicazioni e relativi allegati alle altre amministrazioni comunque coinvolte nel procedimento e ricevere dalle stesse Comunicazioni e atti in formato elettronico;
- firma digitale rilasciata al Responsabile dello Sportello, per la sottoscrizione degli atti in formato elettronico;
- applicazione software per la lettura di documenti firmati digitalmente. La verifica della firma e la successiva estrazione dei documenti firmati può essere effettuata con qualsiasi software in grado di elaborare file firmati in modo conforme alla deliberazione CNIPA n. 45 del 21 maggio 2009, il cui elenco è disponibile nel sito di DIGITPA. Queste applicazioni sono disponibili gratuitamente sul web;
- protocollazione informatica della documentazione in entrata e in uscita, per la certificazione della corrispondenza, come previsto dal DPR 445 del 28 dicembre 2000 e dal DPCM del 31 ottobre 2000;
- sito web del S.U.A.P. o area ad esso riservata nell'ambito del sito istituzionale, in cui siano pubblicate informazioni sui procedimenti amministrativi, oltre alle modulistiche di riferimento, e che preveda la possibilità per gli utenti di verificare lo stato di avanzamento delle pratiche. Quest'area web può anche essere collocata all'interno di portali realizzati da una forma associativa di appartenenza, dalla Provincia o dalla Regione di riferimento.

Ulteriore evoluzione normativa e obblighi per i comuni: lo sportello unico come “pivot”

Molte tra le più recenti disposizioni normative hanno un filo logico costante: *la reductio ad unum*.

Si teorizza, cioè, l'unicità del procedimento amministrativo congiuntamente all'unicità dello sportello cui fare riferimento.

Questo sportello a cui ci si riferisce è certamente il SUAP che si evolve sempre più verso un acronimo che gli fa perdere la connotazione specialistica riferita alle attività produttive e cioè il **SU (Sportello Unico)** interfaccia della PA per la maggior parte dei procedimenti. Si tratta di una contrazione indicativa contestualmente di una concentrazione e di un ampliamento, in piena coerenza con la semplificazione amministrativa che sempre comporta una concentrazione dei singoli adempimenti, sul piano verticale, in corrispondenza di un progressivo ampliamento dell'ambito di competenza, sul piano orizzontale. In altri termini, più cose con meno atti, sino al limite minimo di un solo atto.

In particolare, ci si riferisce all'art. 3, comma 2, lettera c) del D. Lgs. 126/2016, che ha introdotto nella legge 241/1990 anche l'art. 19-bis (Concentrazione dei regimi amministrativi).

1. Sul sito istituzionale di ciascuna amministrazione è indicato lo Sportello Unico, di regola telematico, al quale presentare la SCIA, anche in caso di procedimenti connessi di competenza di altre amministrazioni ovvero di diverse articolazioni interne dell'amministrazione ricevente. Possono essere istituite più sedi di tale sportello, al solo scopo di garantire la pluralità dei punti di accesso sul territorio (...).

Il primo comma già palesa questa caratteristica, nel confermare il principio dell'“unicità”, sia con riferimento allo sportello sia con riferimento a una SCIA, diciamo così, “polivalente”, ossia funzionale ad abilitare più profili diversi di una medesima attività e a dare impulso ad eventuali procedimenti connessi, quand'anche di competenza di uffici e/o enti terzi. L'interfaccia pubblica di riferimento, chiamato a ricevere tale SCIA, qui è lo Sportello Unico (SU) non lo Sportello Unico Attività Produttive (SUAP).

Benché si ritenga contrario ai criteri di razionalizzazione, che stanno alla base di tutti gli interventi di semplificazione, si potrebbe pensare che il legislatore abbia utilizzato tale espressione per non escludere alcuno degli sportelli unici (SUAP, SUE, Sportello Unico ambiente, Sportello Unico sismica ... ecc.).

Tuttavia, ove non fosse attivo alcun altro Sportello, a parte il SUAP., la soluzione più immediata è quella dell'attivazione di uno Sportello Unico con le competenze e funzioni di mera procedura proprie di tutti gli sportelli unici (SUAP, SUE, SIS, ecc.), ciò che non obbligherebbe in ogni caso a porre in essere alcun trasferimento di competenze sostanziali. Diversi quindi sono gli indizi che depongono per la costituzione di un siffatto punto unico, inteso come Sportello Unico degli sportelli unici.

Altra disposizione normativa che inequivocabilmente percorre tale linea d'indirizzo è quella che prevede il rappresentante unico in Conferenza di Servizi. Il D. Lgs. 127/2016, sostituendo gli articoli 14 e ss. della legge 241/90, introduce tale novità relevantissima e di forte impatto organizzativo.

Art. 14-ter Conferenza simultanea

(...) 3. Ciascun ente o amministrazione convocato alla riunione è rappresentato da un unico soggetto abilitato ad esprimere definitivamente e in modo univoco e vincolante la posizione dell'amministrazione stessa su tutte le decisioni di competenza della conferenza, anche indicando le modifiche progettuali eventualmente necessarie ai fini dell'assenso. 4. Ove alla conferenza partecipino anche amministrazioni non statali, le amministrazioni statali sono rappresentate da un unico soggetto abilitato ad esprimere definitivamente in modo univoco e vincolante la posizione di tutte le predette amministrazioni, nominato, anche preventivamente per determinate materie o determinati periodi di tempo, dal Presidente del Consiglio dei ministri, ovvero, ove si tratti soltanto di amministrazioni periferiche, dal Prefetto. Ferma restando l'attribuzione del potere di rappresentanza al suddetto soggetto, le singole amministrazioni statali possono comunque intervenire ai lavori della conferenza in funzione di supporto. Le amministrazioni di cui all'articolo 14-quinquies, comma 1, prima

della conclusione dei lavori della conferenza, possono esprimere al suddetto rappresentante il proprio dissenso ai fini di cui allo stesso comma. (...)

Per realtà complesse, come le Unioni, con la necessità di coinvolgimento in conferenza di servizi di più profili tecnici diversi fra loro (es. edilizia, urbanistica, ambiente, sismica, commercio, ecc.), sarà alquanto importante disporre di una funzione altamente qualificata di coordinamento dei supporti tecnici, quale unica soluzione che consenta di rispettare il nuovo dettato normativo, anche sotto questo profilo.

Chi più del Responsabile dello Sportello Unico può garantire tutto ciò? Senza citare il valore aggiunto che funzionari amministrativi operatori dello sportello possono fornire svolgendo l'attività di segreteria delle conferenze di servizio medesime, delle commissioni comunali di vigilanza sui locali di pubblico spettacolo, delle commissioni per la qualità architettonica e per il paesaggio.

Ancora, la stessa legge regionale 30/07/2018, n. 15 rubricata "semplificazione della disciplina edilizia", pur differenziando le procedure amministrative applicabili agli interventi di edilizia residenziale da quelle relative ad interventi di edilizia produttiva (art. 5 interventi edilizi per attività produttive), auspica, all'art. 4, l'istituzione di "un'unica struttura che svolge le competenze dello Sportello Unico per l'edilizia e le competenze dello Sportello Unico per le attività produttive (SUAP)".

Anche in questo caso viene precisato che "Lo Sportello Unico rappresenta l'unico punto di accesso per l'interessato, in relazione a tutte le vicende amministrative riguardanti *le CILA, le SCIA, i permessi di costruire* e l'intervento edilizio oggetto dello stesso, che fornisce una risposta tempestiva in luogo di tutte le pubbliche amministrazioni, comunque coinvolte".

Le Comunicazioni al richiedente sono trasmesse esclusivamente dallo Sportello Unico e gli altri uffici comunali e le amministrazioni pubbliche, che sono interessati al procedimento di rilascio del permesso di costruire o di formazione degli altri titoli abilitativi, non possono trasmettere al richiedente atti autorizzatori, nulla osta, pareri o atti di consenso, anche a contenuto negativo, comunque denominati e sono tenuti a trasmettere immediatamente allo Sportello Unico le denunce, le domande, le segnalazioni, gli atti e la documentazione ad esse eventualmente presentati, dandone Comunicazione al richiedente.

Infine, anche la Circolare emanata lo scorso 30/03/2018 (pg. 2018.0226483) a firma dell'Assessore alla difesa del suolo e della costa e dell'Assessore alla programmazione territoriale, conferma la centralità del ruolo dello Sportello Unico per il coordinamento dei procedimenti sismici con quelli edilizi.

La Circolare è stata adottata a seguito dell'entrata in vigore di nuovi titoli abilitativi (Scia unica e Scia condizionata) e delle nuove modalità di gestione e applicazione della Conferenza dei servizi, nonché, vista l'imminente scadenza dell'avvalimento (31.12.2018) delle strutture tecniche regionali, per fornire ai Comuni/Unioni uno strumento operativo di facile lettura in cui sono esaminati vari scenari nei quali i procedimenti edilizi si intrecciano con quelli sismici.

Risulta evidente che, vista anche la complessità tecnico-sostanziale delle due materie che richiede un continuo aggiornamento e approfondimento sul merito, l'applicazione dei nuovi regimi abilitativi, l'attivazione e la gestione della conferenza di servizi, - le cui

determinazioni, ce lo ricorda la stessa Circolare, sono adottate dalle Sportello Unico – risulteranno più efficienti se poste in capo a chi è fisiologicamente predisposto, quale dominus del procedimento, a far emergere e rimuovere gli inutili adempimenti, indebiti rallentatori dei flussi procedurali ed orientato al dare immediata applicazione alle norme che tali principi recepiscono.

In conclusione di questa breve disamina **appare sempre più chiara la linea direttrice tracciata dalle norme che si presumono di semplificazione per i cittadini e di razionalizzazione per la PA e che dovrebbero orientare la discrezionalità organizzativa degli enti pubblici, in particolare di quelli più complessi come le unioni dei Comuni.**

In pratica, se si vuole cogliere lo spirito delle norme succitate, interpretandolo organizzativamente, **il SUAP deve evolvere rinunciando alle sovrastrutture e alle stratificazioni di funzioni**, che in questi anni lo hanno sommerso, a cominciare dalle competenze sostanziali inerenti attività economiche e adempimenti tecnici. Deve cioè puntare sui controlli di regolarità formali, in senso ampio intesi, cioè non circoscritti alla verifica della presenza delle informazioni obbligatori contenute nei moduli che riceve, dei suoi allegati, se non anche della sottoscrizione di tutti gli atti, ma estesi alla verifica della completezza degli adempimenti e dei procedimenti necessari, previsti dalle normative di riferimento, in relazione all'oggetto dell'istanza, della SCIA o della mera Comunicazione. Controlli di regolarità formale, dunque, come attività di propria esclusiva e qualificante competenza, dalla quale muovere, nell'alveo del "procedimento unico", con la consapevolezza di dover assicurare in ogni caso la funzione di unico interlocutore dell'impresa, rispetto alle altre pubbliche amministrazioni coinvolte, di *pivot* degli adempimenti endo-procedimentali e di garante del rispetto dei tempi di esecuzione degli stessi, oltre che, si potrebbe dire (osando molto!), della loro legittimità, comunque solo sotto i profili procedurali.

Si tratta, paradossalmente, di riportarsi alla funzione fondamentale e primigenia del SUAP, quella che s'appella al coordinamento di adempimenti e procedimenti. Un SUAP puro, uno Sportello Unico, più prossimo al modello definito in passato SUAP gestore del procedimento dei procedimenti, e che in pieno regime cartaceo, allorquando si tendeva a delegare a uffici ed enti terzi anche la pienezza del controllo di regolarità formale, veniva spregiativamente assimilato ad un mero "passacarte". Meglio quindi usare, nel gergo cestistico, il termine "pivot" rispetto agli enti e agli uffici terzi coinvolti, fra cui anche gli uffici comunali o dell'Unione (di merito), competenti per le attività produttive, per l'edilizia, per la sismica, ecc. In altri termini, uno Sportello Unico che si conferma *dominus* del procedimento unico chiamato a rilasciare, ove necessario, l'atto finale unico che colleziona i vari pareri richiesti dall'interessato, nelle forme e nei modi prospettati nella domanda, in dipendenza della compiuta ed esaustiva conoscenza delle caratteristiche dell'intervento da realizzare, che solo questi possiede.

Le funzioni in materia di sismica

La L.R. 30 ottobre 2008, n. 19 "Norme per la riduzione del rischio sismico" stabilisce che le funzioni in materia sismica sono confermate in capo ai Comuni.

Sono soggetti alle norme contenute nella Legge Regionale (titolo IV) tutti i lavori di nuova costruzione e agli interventi sul patrimonio esistente, compresi quelli di sopraelevazione, relativi a costruzioni private e ad opere pubbliche o di pubblica utilità di interesse regionale, metropolitano, d'area vasta e comunale, comprese le varianti sostanziali ai progetti presentati.

Le disposizioni sulla vigilanza per la riduzione del rischio sismico trovano applicazione anche per la realizzazione di interventi nell'ambito di opere pubbliche e di pubblica utilità.

I Comuni possono esercitare queste funzioni autonomamente, in forma singola o associata, nell'osservanza degli standard minimi definiti dalla Giunta Regionale e sono tenuti ad adottare e trasmettere alla Regione apposito atto, indicando i provvedimenti di riordino territoriale e le misure organizzative e funzionali che decidono di assumere, tra cui la costituzione di una apposita struttura tecnica, nonché i tempi e le modalità di attuazione.

La Giunta Regionale ha individuato e successivamente ridefinito gli standard minimi per l'esercizio delle funzioni in materia sismica (delibere n. 1804 del 3 novembre 2008, n. 120 del 9 febbraio 2009, n. 1435 del 28 settembre 2009).

Un ultimo aggiornamento agli standard è stato deliberato dalla Giunta Regionale lo scorso novembre (delibera n. 1934 del 19 novembre 2018) dopo aver rilevato:

- l'aumento del numero delle strutture tecniche competenti in materia sismica dalla data di entrata in vigore della L.R. 19/2008 in ragione della progressiva assunzione, da parte dei Comuni e delle loro Unioni, della gestione autonoma della funzione sismica in forma singola o associata oppure tramite convenzione con strutture tecniche già operative o in via di formazione;
- che nel passaggio dalla gestione regionale alla gestione comunale delle funzioni sismiche, i Comuni e le Unioni di Comuni, hanno incontrato difficoltà a dare vita a gestioni associate di area vasta per le particolarità dei contesti territoriali e ambientali, per la diversità degli assetti organizzativi e gestionali degli stessi;
- la variabilità delle strutture tecniche comunali operanti, delle loro diverse configurazioni e dimensioni, in particolare nei territori con Comuni di piccole e medie dimensioni;
- che a parità del numero di pratiche sismiche depositate, risulta diverso l'impegno richiesto per il controllo delle pratiche sismiche nei Comuni ricadenti nelle zone a bassa sismicità nei quali è prevalente il controllo a campione dei progetti rispetto ai Comuni classificati in zona sismica 2 nei quali vale il controllo sistematico di tutti i progetti depositati.

La Giunta Regionale ha, dunque, revisionato gli standard minimi previsti per le strutture tecniche per renderli aderenti alle diverse situazioni di gestione delle funzioni sismiche, con l'obiettivo di assicurarne la funzionalità, l'efficienza e il rispetto dei tempi di conclusione dei procedimenti.

Con lo stesso provvedimento ha rideterminato gli importi forfettari dei rimborsi per le spese istruttorie allo scopo di trovare un giusto equilibrio tra diverse esigenze: garantire il contributo alla copertura delle spese di funzionamento delle strutture, differenziare gli importi in

relazione alla gravosità dell'impegno istruttorio per le dimensioni, la complessità e la specialità degli interventi e non penalizzare gli interventi sul patrimonio edilizio esistente indirizzati principalmente alla sicurezza strutturale e sismica delle costruzioni.

Per l'*esercizio autonomo* delle funzioni in materia sismica **è necessaria l'istituzione di una apposita struttura tecnica di elevata competenza e professionalità**, per la verifica della rispondenza dei progetti strutturali alle norme tecniche per le costruzioni.

In ogni struttura tecnica **è necessaria la presenza di una figura apicale per la firma degli atti e di almeno un team di lavoro cui affidare l'esercizio dell'attività di controllo dei progetti strutturali e delle opere**, composto da: a) una figura professionale con laurea magistrale in ingegneria civile o equipollente con indirizzo strutture; b) una figura tecnico-amministrativa, per lo svolgimento di compiti di supporto. La figura di supporto può essere a disposizione di più figure professionali laureate esperte sulle strutture.

È necessario costituire un team di lavoro per ogni 100 pratiche annue di controllo sismico, intendendosi con tale espressione, e per le finalità del presente atto, il numero di progetti sottoposti a controllo nell'anno sia per il rilascio dell'autorizzazione sismica sia per il rilascio del parere sul controllo a campione del progetto.

Per le quote eccedenti le 100 pratiche sottoposte a controllo, le amministrazioni comunali potranno valutare, nella loro autonomia gestionale e organizzativa, se ricorrere o meno ad un ulteriore team di lavoro.

Nella stima delle pratiche sottoposte a controllo, occorre tener conto che sono escluse le opere prive di rilevanza ai fini della pubblica incolumità e le varianti in corso d'opera non sostanziali riguardanti parti strutturali.

Nel caso in cui il numero di pratiche sismiche sottoposte a controllo sismico sia inferiore a 100, il personale costituente il team potrà essere dedicato a tempo parziale ad altre attività individuate dalle Amministrazioni comunali purché ciò non pregiudichi il regolare svolgimento delle funzioni di controllo e il rispetto dei tempi previsti dalle norme vigenti per lo svolgimento e il completamento dei procedimenti.

La Delibera precisa, poi, che nel caso di carenze nell'organico, nella prima fase di avviamento e di consolidamento della struttura tecnica, in analogia a quanto consentito dalla disciplina edilizia, è possibile avvalersi di tecnici incaricati esterni all'ente, con laurea magistrale in ingegneria civile o equipollente con indirizzo strutture, per le attività preparatorie di verifica dei progetti e di accertamento tecnico. Il Comune può conferire tale incarico ad un tecnico esterno che non svolga l'attività professionale nel Comune stesso e nei Comuni dell'Unione e, comunque, per il quale non sussistano conflitti di interesse e forme di incompatibilità anche potenziali.

In alternativa, i Comuni possono ricorrere alla collaborazione, tramite convenzioni e accordi, con altre pubbliche amministrazioni o con enti e istituti universitari o di ricerca.

Del rapporto e del coordinamento fra le procedure edilizie e quelle sismiche si è già detto sopra richiamando la circolare pg. 2018.0226483, ma preme evidenziare che l'integrazione, da un punto di vista organizzativo, delle due funzioni quanto meno nella medesima Area o Settore garantirebbe una maggiore efficacia ed efficienza operativa a vantaggio

dell'utenza. Si pensi ad esempio alla possibilità di svolgere una consulenza preliminare congiunta (edilizia-sismica) finalizzata a garantire la piena coerenza tra il progetto architettonico presentato ai fini edilizi e quello strutturale, per assicurare che nella redazione degli elaborati necessari per il rilascio del titolo abilitativo edilizio si sia tenuto debitamente conto delle esigenze di riduzione del rischio sismico o, ancora, alla possibilità di creare una struttura amministrativa unica in grado di conoscere e fornire informazioni puntuali sulle norme di raccordo tra le due procedure.

Il modello digitale di riferimento: Accesso Unitario della Regione Emilia-Romagna

In Emilia-Romagna è stata realizzata una **prima piattaforma regionale per il SUAP online**, il **SUAPER** (sviluppata da Lepida S.p.a).

La piattaforma è stata voluta per consentire ai Comuni di ottemperare alle recenti disposizioni di legge che impongono di offrire il servizio SUAP online, pena l'affidamento del servizio alle Camere di Commercio.

L'infrastruttura tecnologica è stata messa a disposizione degli Enti che aderiscono alla Community Network dell'Emilia-Romagna, proponendo un ambiente unico per tutti i Comuni, sia per quelli già organizzati con lo sportello in rete sia per quelli che non hanno fatto in tempo ad attrezzarsi.

La piattaforma si basava sulla standardizzazione e sull'informatizzazione dei procedimenti amministrativi e si avvaleva nell'impostazione dell'esperienza maturata da alcuni Comuni a livello regionale.

L'assunto di base è quello di creare un percorso guidato che consenta all'utente (nuovo imprenditore o azienda che sta introducendo modifiche nella sua attività) di presentare correttamente la propria domanda allo Sportello direttamente online.

Tramite un "percorso ad albero" (articolato in settori, attività e condizioni) in cui, passo dopo passo, l'utente fornisce risposte che consentono di identificare la propria situazione e le proprie esigenze e, in base alle scelte effettuate, vengono automaticamente selezionati gli interventi (composti da dichiarazioni, allegati e oneri), che sono assemblati dinamicamente per costituire una pratica personalizzata che viene inviata direttamente in modalità telematica, previa autenticazione tramite CNS o Account FedERa.

La mission era quella di ridurre i cd. costi amministrativi per le imprese (adempimenti e tempi) e di concentrare in un *unico punto di accesso* il rapporto tra imprenditore ed enti pubblici.

Da questo unico punto di interlocuzione si sviluppano tutte le procedure amministrative attinenti l'intervento selezionato, comprese quelle più complesse che vengono attivate quando sono coinvolti enti e amministrazioni terze (Vigili del Fuoco, Aziende Sanitarie, Arpae, Soprintendenza).

Questa prima piattaforma è stata poi rinnovata sotto il profilo "estetico", semplificata, riducendo anche l'articolazione del processo di scelta ad albero e potenziata a fine 2017 con l'implementazione di molti interventi frutto della revisione normativa di fine 2016 (decreto cd. SCIA2).

La piattaforma SUAPER è largamente diffusa ed utilizzata in Regione: 315 Comuni su 331.

Per la completezza della trattazione, anche se non espressamente richiesto, è opportuno fare il punto della situazione anche per quanto attiene la presentazione telematica delle pratiche di trasformazione edilizia da parte dei cittadini (e in alcune realtà delle imprese) alle Pubbliche Amministrazioni competenti ed in particolare allo Sportello Unico per l'Edilizia: la Regione Emilia-Romagna ha sviluppato e reso disponibile la piattaforma SiedER.

Tale piattaforma permette la compilazione on-line e l'invio della richiesta dei titoli edilizi da parte dei professionisti, in conformità con il Modello Unico Digitale per l'Edilizia (MUDE) conforme alle previsioni della Legge Regionale 15/2013, e favorisce l'azione amministrativa dei Comuni/Unioni nella gestione delle istanze e la costruzione di banche dati certificate sui fabbricati e più in generale sui temi legati all'edilizia.

In particolare **SiedER permette:**

- 1) la **dematerializzazione delle istanze edilizie** attraverso l'utilizzo delle piattaforme informatiche;
- 2) **l'omogeneizzazione dei criteri e delle regole** per la presentazione delle istanze nel territorio regionale, attraverso l'utilizzo della modulistica regionale unificata;
- 3) la **realizzazione di un sistema informativo/informatico strutturato** affinché ogni soggetto coinvolto possa accedere alle informazioni di pertinenza ed in grado di interagire con altri sistemi informativi della PA;
- 4) il **collegamento con le Anagrafi Comunali degli Immobili** (ACI) che consente di collegare l'intervento all'oggetto edilizio e aggiornare le banche dati degli immobili e la riduzione della complessità e dei costi diretti ed indiretti connessi ai procedimenti edilizi.

Questa piattaforma, tuttavia, visti i prerequisiti tecnici iniziali (ACI obbligatori) non proprio agevoli da possedere, non ha avuto completa diffusione tra i Comuni e le Unioni della Regione, tant'è che ad oggi solamente 63 Comuni su 331 utilizzano SiedER e molti Comuni hanno scelto di utilizzare il portale SUAPER anche per la gestione dei procedimenti inerenti l'edilizia residenziale.

Sul versante dei procedimenti sismici, la Legge Regionale 30/10/2008, ad oggetto "Norme per la riduzione del rischio sismico", promuove lo sviluppo di un sistema informativo integrato che permette la gestione degli eventi che accompagnano l'istanza della pratica sismica, dall'invio della domanda di autorizzazione/deposito in modalità telematica fino al rilascio dell'atto finale di autorizzazione/diniego o l'archiviazione della pratica in caso di deposito.

Il Sistema mette in relazione differenti domini applicativi (utente esterno, Comune, Regione) e svolge funzioni specifiche in ogni dominio.

Il sistema si configura essenzialmente in due ambienti applicativi:

1. lato front-end, un'applicazione basata su Web, permette all'utente una diretta interazione con il sistema, per compilare la modulistica, fornire gli allegati necessari, visionare dati e documentazione di progetto, ecc.;

2. lato back-end, un'applicazione di supporto per i servizi del front-end, che permette di gestire l'istruttoria e svolgere monitoraggio, integrata con i sistemi regionali dedicati all'autenticazione, protocollazione informatica, archiviazione digitale (gestione informatica dei documenti), ed altre risorse necessarie per il funzionamento del sistema, avendo la capacità di gestire Comunicazioni con tali risorse, passando attraverso l'alimentazione di una banca dati dedicata alle informazioni.

Ad oggi il sistema SIS, come pure SiedER, può essere utilizzato su base volontaria ed è reso disponibile in 43 Comuni su 331.

Nel 2017 Lepida e Regione Emilia Romagna, hanno avviato, un processo di razionalizzazione di tutti i principali portali utilizzati da imprese e professionisti (S.U.A.P.ER, SiedER, SIS e AIA).

Questo percorso è fondato sull'analisi svolta sulla "user experience" che ha identificato quali principali criticità:

1. la pluralità dei portali per il dialogo impresa/professionista-pubblica amministrazione;
2. le diverse modalità di utilizzo degli stessi;
3. la non integrazione dei dati forniti in fase di compilazione fra le diverse piattaforme;
4. le diverse modalità di interazione fra piattaforme e back office.

La razionalizzazione dei portali viene perseguita identificando un vero e proprio ACCESSO UNITARIO ai servizi delle pubbliche amministrazioni.

Viene, quindi, proposta un'interfaccia utente unica che consenta di mascherare all'utilizzatore la presenza di numerose alberature e la complessità dell'organizzazione gerarchica degli interventi all'interno di ogni alberatura, di semplificare l'utilizzo del portale anche da parte di utenti occasionali (alcuni interventi presenti possono essere attivati anche da privati senza intermediazioni qualificate), di ridurre la necessità di supporto in fase di compilazione e di richiesta di informazioni riguardanti la ricerca di modulistica all'interno della piattaforma e di impattare in maniera limitata sulle interfacce di back end.

Sinteticamente, **le principali macro funzioni innovative della piattaforma Accesso Unitario sono:**

- **un'interfaccia utente di front office**, che consente interazioni con altri professionisti coinvolti nella compilazione della pratica, dedicata alla ricerca della modulistica con nuove modalità (dizionari semantici), alla compilazione e all'invio delle pratiche. Le funzionalità possono comprendere integrazioni con sistemi terzi per il recupero di dati utili alla compilazione della domanda online e includono anche l'invio agli Enti destinatari e "l'alimentazione" dei relativi processi di back office (FedERa/SPID, PayER/PagoPA, Registro Imprese, Dati Catastali - ACI, servizi del sistema camerale, DocER, etc.);
- **il repository** che consiste principalmente in un cruscotto in cui il richiedente può ricercare le pratiche a seconda della fase di lavorazione, visualizzando il relativo

stato di avanzamento recuperato dal sistema di back office e svolgere alcune operazioni di interazione con gli operatori della pubblica amministrazione e con gli altri utenti di front end che sono coinvolti nel processo di compilazione;

- **il back office:** funzionalità minime di back office indispensabili per permettere a tutti gli Enti, di qualunque dimensione, la gestione del servizio secondo processi e modalità che garantiscano un servizio per l'utente finale omogeneo sull'intero territorio regionale, lasciando la possibilità agli Enti di utilizzare soluzioni di mercato interoperabili con l'accesso unitario per eventuali altre funzioni di interesse.

Vengono fornite, quindi, funzionalità che consentono all'utente la gestione organica dei diversi interventi proposti e all'amministrazione competente, ovvero allo Sportello Unico, la ricezione e la gestione di tutti i procedimenti attinenti i vari interventi "mappati" in ACCESSO UNITARIO, in un unico back office.

Il dialogo telematico che sino ad oggi si articolava come riportato nella figura 1, con la messa in esercizio di ACCESSO UNITARIO, risulterebbe più snello e lineare (fig. 2), garantirebbe all'utente esterno un interlocutore unico riguardo a vicende amministrative riconducibili alla competenza d'uffici ed enti diversi e consentirebbe al Comune/Unione di operare in modo più efficiente (razionalizzando le risorse umane, economiche ed strumentali destinate alla gestione amministrativa del back office) ed efficace (finalizzando la gestione dei procedimenti e delle tempistiche al servizio per l'utente).

Per l'ente pubblico il beneficio sarà proporzionato alla capacità che lo stesso avrà di "ridisegnarsi", eliminando dall'organizzazione quello che non contribuisce al valore del servizio fornito alla collettività, riconfigurando le attività in un'ottica progettuale e non adottando soluzioni marginali, reinventando nuove modalità di produzione dei servizi e armonizzando la struttura organizzativa e la strategia.

Nelle figure che seguono, si rappresenta schematicamente l'attuale situazione multidisciplinare, e l'imminente razionalizzazione dei portali in accesso unitario .

Figura 1

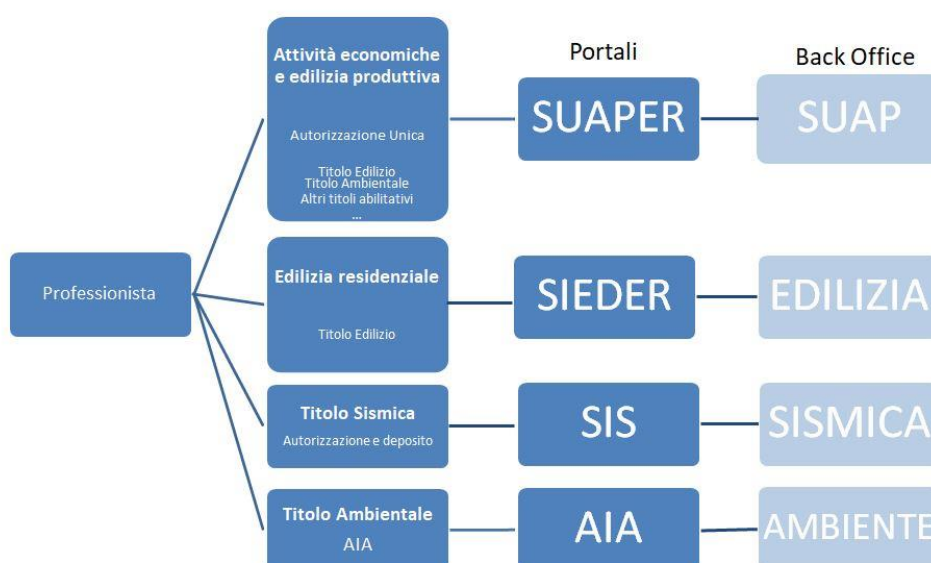
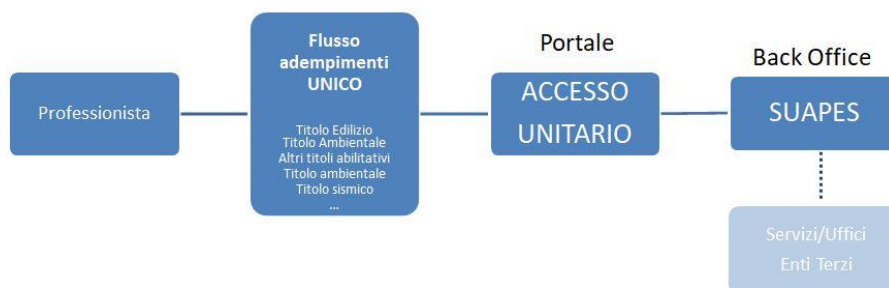


Figura 2



La prospettiva organizzativa: il SUAPES vero “Sportello Unico” che riunisce SUAP, SUE e sismica

Se è condivisibile quanto affermato in precedenza, l'Unione, nel meritorio processo di razionalizzazione di competenze e funzioni, dovrà **tendere ad uno sviluppo organizzativo improntato alla semplificazione e omogeneizzazione delle procedure** salvaguardando ed anzi **stimolando la specializzazione delle competenze**, tenendo un occhio alla **razionalizzazione e al risparmio delle risorse**.

Tutto questo è raggiungibile se si superano l'autoreferenzialità conservativa delle strutture pubbliche coinvolte e i modelli organizzativi cristallizzati e reputati come migliori al punto da risultare tetragoni verso ogni forma di ampliamento in senso orizzontale delle competenze.

Un tale atteggiamento, ove spinto, sarebbe certamente foriero di responsabilità, in quanto impedirebbe la realizzazione in concreto e nello specifico dell'unicità dello sportello, pregiudicandone uno dei due presupposti qualificanti, insieme con l'unicità del procedimento.

Ecco perché ci **si sente di proporre fin da subito**, anche se in proiezione futura e quindi come passo evolutivo successivo dell'organizzazione dell'Unione a cui tendere, **una soluzione innovativa che non risulta in concreto attuata nel panorama regionale, ma trae la propria ispirazione dal PRT regionale e dallo strumento della Regione Emilia Romagna citato precedentemente e cioè la piattaforma denominata “Accesso Unitario**.

L'obiettivo che si andrebbe a raggiungere non sarebbe solo quello quantitativo di aggiungere funzioni all'Unione con risvolti di natura economica legati ai contributi del PRT, ma anche e soprattutto un obiettivo di sostanza, quale fornire ai propri cittadini servizi di qualità sul piano dell'integrazione e dell'efficienza.

Il suggerimento prospettico è quindi di guardare con occhio nuovo e lungimirante a scelte organizzative che privilegino l'efficacia, l'efficienza e la specializzazione non facendosi condizionare troppo dalle forme di resistenza che inevitabilmente si incontreranno nel cammino.

Il cambiamento va affrontato con occhi nuovi, che hanno visto il passato ma non ne sono condizionati: in altri termini bisogna fare attenzione a non cadere nella “trappola dell'esperienza”.

L'idea finale a cui tendere è quella di costituire un'area organizzativa unica che al suo interno sviluppi le competenze in materia di SUAP, SUE, attività economiche, edilizia, sismica e se possibile ambiente, almeno per la parte inerente l'A.U.A. (Autorizzazione Unica Ambientale).

In tale struttura, il punto d'ingresso e di uscita di ogni pratica è un vero e proprio Sportello Unico, di quelli che le norme citate al paragrafo precedente hanno individuato come il vero interlocutore della pubblica amministrazione.

Tale sportello può essere variamente denominato e per adesso lo chiameremo con l'acronimo **S.U.AP.E.S. (Sportello Unico Attività Produttive Edilizia e Sismica)**.

È sicuramente anche uno sportello digitale, ma il suo valore aggiunto è costituito dalla sensibilità del *management* vero specialista e conoscitore dei procedimenti amministrativi, dei tempi, delle relazioni anche interistituzionali e che comunque non disdegna e anzi auspica la vicinanza logistica con i suoi più prossimi collaboratori: gli istruttori delle pratiche economiche, edilizie, sismiche e perché no ambientali.

Una siffatta organizzazione, possibilmente accentrata o, nella peggiore delle ipotesi, a poli, rappresenterebbe una soluzione a molti dei principali problemi che oggi vengono addebitati agli enti pubblici dagli stakeholder esterni perché **riduce drasticamente gli interlocutori e i passaggi in un'ottica razionalizzante di “lean organization” by “Toyota”**.

Altra attività che potrebbe agevolmente confluire fra quelle svolte da uno Sportello Unico integrato è quella degli **accessi agli atti**. I procedimenti di accesso agli atti, pur richiedendo un'attività istruttoria che non può trascurare la conoscenza delle fattispecie concrete oggetto dei dati richiesti, documenti e informazioni, né delle normative che le disciplinano e tutelano gli interessi pubblici e privati coinvolti, potrebbero, quanto meno sotto il profilo procedimentale, essere aggregati e gestiti in modo centralizzato ed omogeneo per diversi uffici/servizi che rimarrebbero, comunque, i detentori dei dati o documenti richiesti e il centro di competenza principale e d'imputazione delle relative responsabilità connesse all'accesso.

In un modello di Sportello Unico le attività di ricezione istanza, valutazione di merito circa il rilascio del documento, estrazione documenti da archivi specifici, gestione procedimento di accesso, provvedimenti di accesso, sono svolte dalla medesima unità organizzativa.

I principali vantaggi di siffatta organizzazione potrebbero essere:

- 1) riduzione del numero degli approfondimenti normativi in capo ai servizi tecnici;
- 2) maggiore efficienza nella gestione dei procedimenti di accesso;
- 3) possibilità di studiare e coordinare processi di digitalizzazione o dematerializzazione;
- 4) unicità dell'accesso;
- 5) possibilità di utilizzo del canale telematico.

Quindi, dopo avere conferito le funzioni oggetto del presente studio, il quadro prospettico andrebbe necessariamente completato con il conferimento integrale della materia edilizia e auspicabilmente, anche con l'ambiente (non la gestione e la manutenzione del "verde"), essendo molti i procedimenti inerenti le attività produttive che hanno problematiche di natura ambientale. E' pur vero che i Comuni si avvalgono della consulenza tecnico-operativa di ARPAE, ma sarebbe veramente utile che all'interno dell'Unione ci fosse una figura competente e specializzata che possa esprimere valutazioni proprie dell'ente e anche analizzare criticamente i referti di ARPAE.

Nella convenzione di conferimento si dovranno quindi prevedere sia la gestione dei procedimenti abilitativi inerenti gli interventi che riguardano l'edilizia residenziale e le relative funzioni di controllo, (istruttorie e controllo delle pratiche edilizie, accertamenti di conformità edilizia, idoneità alloggiativa, certificati di destinazione urbanistica, commissione qualità architettonica e paesaggio, autorizzazione insegne), sia la gestione dei procedimenti abilitativi inerenti la realizzazione e la modifica degli impianti produttivi di beni e servizi e le funzioni istruttorie, autorizzatorie e di controllo relativo al commercio, pubblici esercizi e altre attività.

In particolare, il conferimento all'Unione da parte dei Comuni della funzione dovrà in pratica riguardare le seguenti attività:

1. le funzioni dello Sportello Unico per l'edilizia (SUE) di cui all'art. 4, LR 15/2013 compresa la gestione dei procedimenti abilitativi, le relative funzioni di controllo quali istruttorie e controllo delle pratiche edilizie, accertamenti di conformità edilizia, idoneità alloggiativa, certificati di destinazione urbanistica e autorizzazione insegne;
2. l'esercizio in forma unitaria, attraverso un'unica struttura dell'Unione, delle funzioni di cui al punto precedente, anche attraverso l'utilizzo della piattaforma telematica regionale "Accesso unitario", dal momento in cui il suo utilizzo diverrà obbligatorio come previsto dall'art. 3, comma 1-bis, LR 15/2013;
3. le funzioni amministrative delegate in materia di tutela del paesaggio, di cui all'art. 69, comma 2, e di cui all'art. 70 della LR 24/2017;
4. le funzioni della Commissione per la qualità architettonica e il paesaggio (CQAP), di cui all'art. 6, LR 15/2013 e il supporto alle relative attività;
5. le funzioni in materia ambientale esercitabili dai Comuni o almeno quelle necessarie per esprimere il parere di competenza comunale sulle A.U.A. (auspicabile ma non necessario ai fini contributivi);
6. la gestione, in generale, in forma unitaria, attraverso strutture dell'Unione, di tutti i procedimenti abilitativi e di controllo, di competenza dei Comuni o delle relative forme associative, o da essi esercitabili, inerenti all'attività edilizia e all'esercizio di attività produttive e di prestazioni di servizi, fatte salve le inerenti funzioni di polizia attribuite dall'ordinamento alle strutture di polizia municipale;
7. la funzione regolatoria inerente tutte le materie conferite;
8. la Sismica.

Al fine di poter conseguire il 100% di contributi regionali/nazionali in base al PRT 2018-20120 per la funzione SUE/SUAP + SISMICA sarà necessario mettere in campo una serie di azioni che bene sono individuate nell'apposita scheda funzione a pag. 16 dell'Allegato B del PRT e a cui si rimanda.

Con la soluzione organizzativa teorizzata il risultato sul fronte contributi è garantito in quanto il livello di effettività è massimo, stante che tutte le funzioni sarebbero gestite da un'unica struttura che garantirebbe non solo il coordinamento dei procedimenti di competenza, ma anche lo svolgimento "in house" dell'istruttoria e della fase dei controlli con assoluti vantaggi per gli utenti, esterni e interni, e con il drastico calo delle comunicazioni via PEC sostituite da semplici passaggi digitali, all'interno del software gestionale, classificabili come "atti interni".

L'uso della PEC sarà necessario ed inevitabile esclusivamente per la formalizzazione delle comunicazioni con gli enti esterni che partecipano per competenza al procedimento, qualora non siano già attuate le "modalità telematiche di comunicazione e trasferimento dei dati tra il S.U.A.P. e i soggetti coinvolti nel procedimento" dettagliati nell'allegato al d.P.R.160/2010.

In questo caso, comunque, il modello procedimentale sarà quasi sempre quello della conferenza telematica e asincrona, sempre più modus operandi del nuovo Sportello Unico S.U.AP.E.S.

In altri termini, nella soluzione ottimale garantita da un performante prodotto informatico, la domanda o la SCIA, prodotta dall'interessato attraverso il front-end istituzionale (Accesso Unitario) confluirebbe in aree riservate (repository), ove il S.U.A.P.ES esplica tutte le proprie funzioni tipiche, in posizione di osservazione, fatta salva ogni eventuale possibilità d'intervento, lasciando nondimeno agli enti/uffici competenti la possibilità di interloquire direttamente con l'interessato e, ove opportuno o necessario, fra loro.

L'economia procedurale che ne conseguirebbe è evidente, già solo per il superamento dell'inoltro di atti e documenti dall'amministrazione ricevente/procedente alle amministrazioni competenti. Funzione di coordinamento, controllo di regolarità formale e controllo sostanziale o di merito, alta qualificazione di responsabili e operatori, sono gli elementi essenziali di un tale innovativo assetto, che, inevitabilmente, ridurrebbe anche le espressioni di discrezionalità organizzativa dei Comuni e dei loro enti derivati.

Il presupposto: la programmazione urbanistica

Lo scenario organizzativo precedentemente rappresentato è ottimale per la fase attuativa - operativa delle politiche territoriali che però necessiterebbe, per la massima efficacia, dell'omogeneità programmatica e quindi anche della funzione urbanistica conferita all'Unione.

Tale ostacolo potrebbe essere rimosso sfruttando le possibilità offerte dalla nuova legge regionale sull'urbanistica, approvata dalla Assemblea Regionale del 21/12/2017.

La LR 21/12/2017, n. 24 (Disciplina regionale sulla tutela e l'uso del territorio), definisce i seguenti obiettivi: 1. aumentare l'attrattività e vivibilità delle città, con politiche di

rigenerazione urbana, arricchendo i servizi e le funzioni strategiche, la qualità ambientale, la resilienza ai cambiamenti climatici, la sicurezza sismica, ecc.; 2. contenere il consumo del suolo introducendo il principio del consumo del “suolo a saldo zero”; 3. accrescere la competitività del sistema regionale con la semplificazione del sistema dei piani e con una maggiore flessibilità dei loro contenuti, con meccanismi procedurali adeguati ai tempi di decisione delle imprese e alle risorse della PA.

Per realizzare gli obiettivi predetti, la Legge Regionale, richiede ai Comuni e alle Unioni di dotarsi, entro tempi certi (entro l'01/01/2023) e brevi, di un ufficio di piano e di un nuovo piano urbanistico, il PUG, sostitutivo del PSC e del RUE, che deve essere orientato al riuso e alla rigenerazione del territorio urbanizzato, stabilire una specifica strategia per la qualificazione, limitare e disincentivare l'espansione insediativa, semplificare i contenuti del piano stesso e demandare alla disciplina urbanistica di dettaglio allo strumento attuativo (accordo operativo) sostitutivo di POC e PUA.

Il percorso di adeguamento della pianificazione è supportato dalla Regione Emilia Romagna tramite appositi bandi annuali in cui sono individuati i criteri per l'assegnazione dei contributi e la misura massima del contributo regionale. La valutazione della richiesta è effettuata dalla Giunta regionale che approva il programma di erogazione dei contributi dando *“priorità ai piani urbanistici generali delle Unioni di Comuni cui sia stato trasferito l'esercizio della funzione di pianificazione urbanistica e in secondo luogo ai piani intercomunali”*.

I Comuni costituenti l'Unione potrebbero, quindi, valutare la possibilità di conferire la funzione di pianificazione, per avviare un percorso condiviso di omogeneizzazione degli strumenti urbanistici e di adeguamento al PUG supportato economicamente dalla Regione. Percorso funzionale alla razionalizzazione dell'istruttoria in Unione. Il conferimento, poi, garantirebbe un approccio più efficiente al processo di adeguamento, potendo l'Unione mettere in campo più risorse qualificate e con professionalità adeguate agli standard fissati dalla Regione (Delibera della Giunta Regionale n. 1255 del 30/05/2018) per il funzionamento dell'Ufficio di Piano (UP), costituito “in forma singola o associata”, per la predisposizione e gestione del piano urbanistico generale, degli accordi operativi e dei piani attuativi di iniziativa pubblica, e per il supporto alle attività di negoziazione con i privati e di coordinamento con le altre amministrazioni che esercitano funzioni di governo del territorio.

Il nuovo SUAP nella gestione associata: punti di forza e di debolezza

I vantaggi

La teoria sostiene che **associare gli sportelli unici garantisce economie di scala rilevanti che si ripercuotono in risparmi di spesa ed in una fornitura più efficiente dei servizi erogati**. Una recente indagine del Formez ha indagato sull'effettivo conseguimento di tali risultati ed in particolare se l'aver associato i SUAP abbia generato effettivamente un risparmio nei costi ed eventualmente di quale entità ed in quali aspetti. In genere le risposte dei responsabili sono state tra loro coerenti, affermando che, **pur non potendo effettuare una analisi puntuale a causa della mancanza di una precedente esperienza di SUAP singoli, i risparmi**

in termini di "tempo-lavoro", ossia di personale, sono piuttosto evidenti. La constatazione si basa sul fatto che le unità di personale che riescono a gestire l'attività del SUAP associato non sarebbero assolutamente sufficienti per garantire un analogo servizio in ogni Comune facente parte della gestione associata. Questo è ancor più vero se si considerano tempo ed energie da dedicare alle attività di studio ed aggiornamento necessarie per far fronte alla grande varietà delle pratiche. È tuttavia da precisare che per ottimizzare i risparmi attesi si dovrà procedere, dopo aver costituito il SUAP associato, a riorganizzare gli uffici comunali che in precedenza gestivano il servizio. Se ciò non avviene, infatti, lo sportello unico rischia di rappresentare un costo aggiuntivo sia in termini di risorse che di procedure burocratiche.

Per approfondire quest'ultima affermazione, **cerchiamo di declinare le principali caratteristiche che dovrebbe avere questa riorganizzazione.**

Un elemento a favore dell'associazionismo tra SUAP è proprio quello relativo alla possibilità stessa di attivare tale sportello unico. È stato infatti evidenziato che senza ricorrere a tale procedura, alcuni Comuni non avrebbero potuto attivare uno sportello effettivamente funzionante a causa della scarsità di risorse. E poiché la legge prevede esplicitamente che ogni amministrazione comunale debba provvedere ad istituirne uno, in maniera singola o associata, molti ne avrebbero con tutta probabilità attivato uno scarsamente funzionante o sarebbero rimasti inadempienti rispetto all'obbligo.

Altro tema rilevante da annoverare tra i possibili vantaggi dell'associazionismo tra SUAP è quello dell'incremento dei servizi offerti agli utenti e, eventualmente, sotto quali aspetti. Generale il riconoscimento di una maggiore specializzazione e competenza del personale che consente non solo di svolgere più lavoro in un tempo minore, incrementando l'efficienza, ma anche di garantire servizi più qualificati. Quest'ultimi, in particolare, passano non tanto per una più assidua presenza allo sportello quanto invece per l'erogazione di forme di consulenza e supporto più appropriate per gli utenti.

Tutto questo **senza tralasciare i vantaggi dell'omogeneità, della standardizzazione e della semplificazione delle procedure ad una scala superiore a quella comunale.** Un altro filone di vantaggi rilevati, stavolta direttamente a favore degli utenti, è quello avente natura prettamente economica. In primo luogo, **una netta riduzione dei tempi di attesa per le imprese**, in virtù del quale diminuisce il loro costo-opportunità.

Al fine di **massimizzare i possibili punti di forza sopra elencati**, si ritiene che le funzioni da conferire da parte dei Comuni all'Unione non si limitino esclusivamente alla gestione dei procedimenti telematici tipici del SUAP in senso stretto, ma siano estese almeno, a **tutte le attività che si riferiscono agli adempimenti tipici degli uffici commercio e polizia amministrativa.** Ciò comporterà inevitabilmente per i Comuni di riorganizzarsi internamente ed è assolutamente necessario evitare che questo però crei divisioni e contrasti tra dipendenti che seguiranno le funzioni in Unione e operatori che invece restano nei comuni; è infatti strategico, fin da subito, lavorare ad un contesto ottimale nel quale far nascere una buona empatia e un proficuo sistema relazionale tra S.U.A.P. dell'Unione e uffici comunali che comunque dovranno necessariamente interagire e collaborare nel procedimento unico per vari aspetti.

I punti di debolezza

Un rischio insito nella gestione associata dello sportello unico è quello relativo al **dover rispondere ad un territorio e ad una popolazione più vasti**, con implicazioni sulla qualità dei servizi offerti. Sicuramente esiste un problema logistico all'aumentare della popolazione e, soprattutto, del territorio servito. Tuttavia in molti casi questo problema viene percepito come del tutto secondario rispetto agli altri vantaggi che sono ottenibili dalla gestione associata, anche perché le soluzioni sembrano piuttosto semplici ed efficaci da realizzare. Infatti, è possibile prevedere *front-office* del SUAP anche nelle sedi delle varie amministrazioni comunali al fine di evitare spostamenti degli utenti. La scelta di un *front-office* diffuso, e quindi più prossimo agli utenti, è motivata dal fatto che specialmente in caso di procedimenti semplici la vicinanza viene apprezzata dagli utenti, mentre la soluzione opposta viene percepita come un onere aggiuntivo non adeguatamente compensato dalla specializzazione del personale.

In generale, **l'organizzazione dello sportello unico relativamente agli aspetti trattati può essere suddivisa in due modelli distinti**: da una parte i SUAP con *front-office* diffusi, nei quali sussiste uno sportello centrale che accentra le funzioni di *back-office* mantenendo tuttavia aperti dei punti di riferimento a livello comunale; dall'altra parte i SUAP nei quali *front-office* e *back-office* sono tendenzialmente unici, perché costruiti con una formula itinerante o accentrati in un'unica sede.

I fattori che incidono sulla scelta tra il primo ed il secondo modello organizzativo da parte del SUAP sono identificabili nei seguenti:

- **la tipologia di utente**: i piccolissimi imprenditori (ad esempio quelli agricoli) spesso privilegiano il rapporto diretto e la conoscenza personale, mentre i grandi imprenditori non hanno in genere difficoltà a muoversi per cercare la sede dove poter ottenere risposte più complete;
- **la distanza dello sportello dalla sede dei professionisti** incaricati di intrattenere i rapporti tra SUAP e imprenditore, anziché dalla sede dell'azienda: questo fattore è importante perché questo tipo di delega avviene in un numero elevato di casi;
- **la complessità dell'istanza**: al crescere di questa variabile l'utente risulta maggiormente disposto a spostarsi pur di avere risposte più qualificate.

È possibile affermare, in maniera condivisibile, che **il problema della distanza non ha un impatto significativo**, in quanto gli utenti sono maggiormente interessati ad una maggiore certezza sui tempi e ad una più accentuata chiarezza sui passi da compiere. Se questi due elementi sono sufficientemente garantiti allora gli utenti sopportano senza problemi l'onere di affrontare spostamenti (opinione rilevata dall'indagine di customer satisfaction effettuata nel 2013 in Bassa Romagna per testare l'efficienza del SUAP e del SUE dell'Unione della Bassa Romagna).

Da ricordare infine che le norme vigenti parlano di SUAP telematico. Si tratta pertanto di attuare processi di **dematerializzazione delle pratiche** e la loro trasmissibilità telematica.

Il nuovo SUAP associato deve costituire l'unico punto di accesso per il richiedente in relazione a tutte le vicende amministrative riguardanti la sua attività produttiva e deve

fornire, altresì, una risposta unica e tempestiva in luogo di tutte le pubbliche amministrazioni comunque coinvolte nel procedimento, ivi comprese quelle di cui all'articolo 14 quater, comma 3, della legge 241/90.

Il SUAP associato provvede pertanto alla gestione telematica dei procedimenti, compresi le fasi di ricezione delle domande, la divulgazione delle informazioni, l'attivazione di determinati adempimenti, il rilascio delle ricevute all'interessato ed il pagamento dei diritti e delle imposte, il SUAP associato va a configurarsi esclusivamente come sportello telematico. Tuttavia è innegabile che in realtà dove non esiste ancora il SUAP, la modalità di approccio ai servizi comunali sia ancora quella tradizionale e il passaggio integrale al telematico non è cosa che avviene d'emblee. Occorre cioè una rivoluzione culturale che deve riguardare il personale dei SUAP, ma anche il mondo professionale esterno, spesso resistente ai cambiamenti epocali oramai però inevitabili.

Da precisare che **quando si parla di telematica non ci si riferisce alla modalità di dialogo attraverso la PEC, ma al vero e proprio utilizzo di piattaforme digitali pre-strutturate e ingegnerizzate** sulla base dei principali procedimenti previsti dalla normativa.

In tal modo vi è anche **un vantaggio per gli operatori dell'ente** che potranno utilizzare molti dati inseriti dal privato senza bisogno di ricaricarli come infatti avviene con le pratiche inviate a mezzo PEC.

Lo stato attuale dei SUAP nei Comuni dell'Unione: il quadro di insieme che emerge dai questionari

Le attività svolte dai SUAP nei Comuni dell'Unione e le modalità organizzative con cui i servizi vengono erogati sono **abbastanza eterogenei**.

Si rimanda all'Allegato 1 il riepilogo delle risposte date dai vari referenti comunali dei SUAP. Di seguito gli elementi più significativi e anche distintivi delle varie organizzazioni e dotazioni.

Comune di SAN GIOVANNI IN PERSICETO

Nel Comune di San Giovanni in Persiceto, il SUAP è collocato organicamente all'interno dell'Area Governo del Territorio ed è competente per le funzioni in passato assegnate al servizio attività economiche; all'interno della medesima Area sono ubicati anche il servizio Urbanistica, il Servizio Ambiente e il SUE.

I provvedimenti a rilevanza esterna del SUAP sono firmati dal Dirigente di Area.

Il SUAP è diretto da una categ. D con PO con responsabilità di procedimento.

Le pratiche relative alle attività economiche sono presentata attraverso la piattaforma regionale Accesso Unitario. Così non avviene per quanto riguarda l'edilizia produttiva.

Il software di gestione delle pratiche è SUAPNET di Ambito.

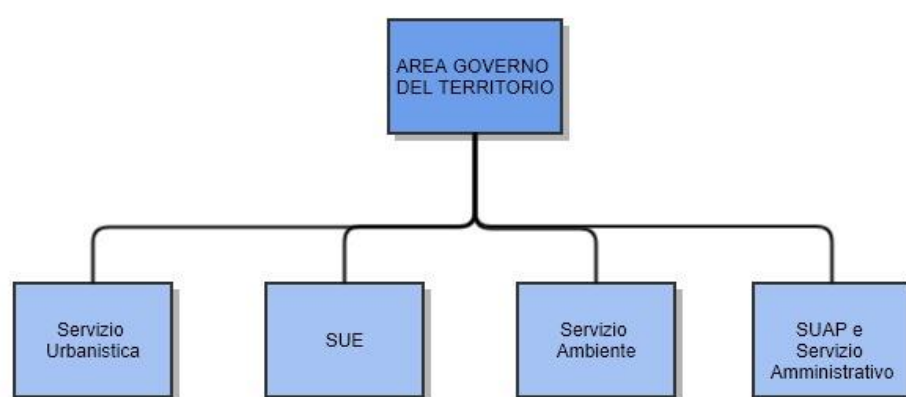
Tale software è integrato con il protocollo Datagraph che è il medesimo in uso presso l'Unione Terred'acqua.

In organico all'area c'è una professionalità informatica che assiste gli addetti sui programmi in uso.

I giorni di apertura al pubblico sono 3 per un totale di 11 ore settimanali.

21'anno in media le sedute della Commissione comunale di vigilanza per i locali di pubblico spettacolo.

È sostanzialmente il modello che si ritiene di riproporre a livello di Unione, partendo proprio dal SUAP e Servizio Amministrativo di San Giovanni in Persiceto, nel senso che sarebbe tutto sommato semplice **partire dal nucleo di persone che lo costituiscono, andandolo poi ad integrare con operatori provenienti dagli altri Comuni** al fine di avere le necessarie conoscenze dei vari territori.



Comune di CREVALCORE

Nel Comune di Crevalcore l'assetto organizzativo e funzionale risulta molto particolare: il SUAP è collocato organicamente all'interno dell'Area Tecnica unitamente al servizio Edilizia e Urbanistica, al servizio Lavori pubblici e manutenzioni; il SUAP è competente solamente per le funzioni inerenti l'edilizia produttiva, rimanendo le funzioni inerenti le attività economiche gestite da un diverso servizio (Polizia Amministrativa e Commercio) incardinato all'interno dell'Area Amministrativa.

I provvedimenti a rilevanza esterna del SUAP sono firmati dal Dirigente di Area.

Il SUAP è diretto da una categoria D senza PO.

Le pratiche relative alle attività economiche sono presentata attraverso la piattaforma regionale Accesso Unitario. Così avviene anche con riguardo all'edilizia produttiva.

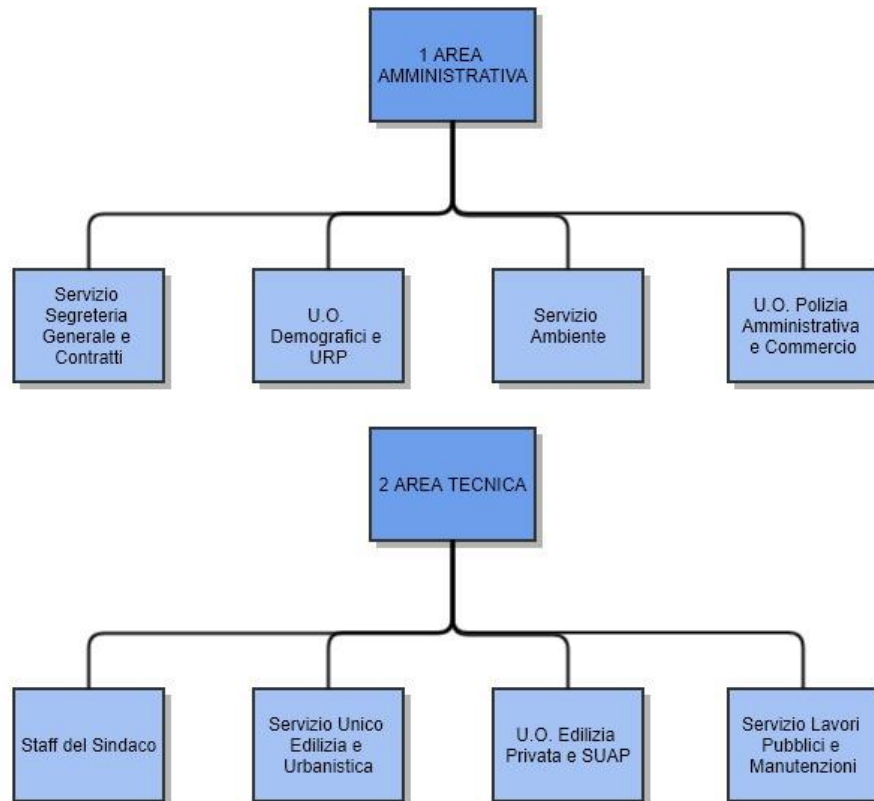
Il software di gestione delle pratiche è SUAPNET di Ambito che viene utilizzato anche per le pratiche edilizie.

Tale software non è integrato con il protocollo Datagraph che però è il medesimo in uso presso l'Unione Terred'acqua.

In organico all'area NON c'è una professionalità informatica che assiste gli addetti sui programmi in uso.

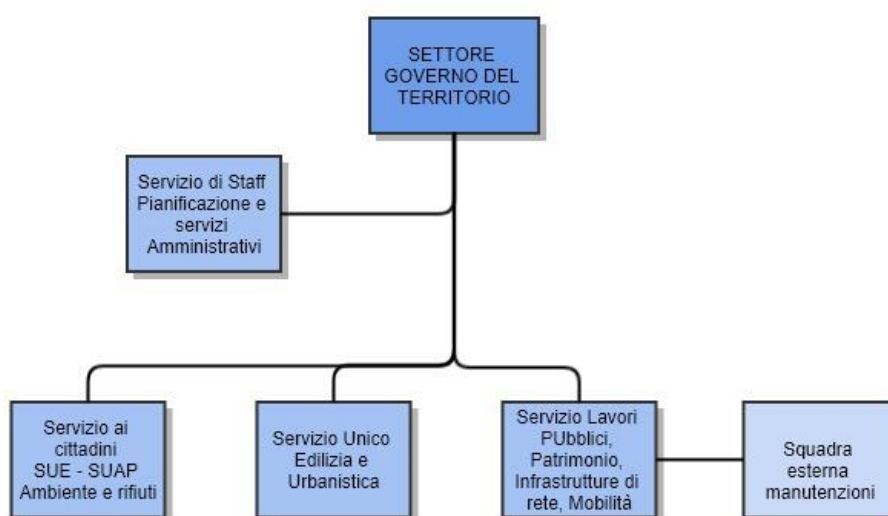
L'apertura al pubblico del SUAP è su appuntamento mentre è sempre possibile contattare l'ufficio telefonicamente.

2 l'anno in media le sedute della Commissione comunale di vigilanza per i locali di pubblico spettacolo.



Comune di CALDERARA DI RENO

Nel Comune di Calderara l'assetto organizzativo e funzionale risulta il seguente: il Servizio SUAP – SUE, ambiente e rifiuti è collocato organicamente all'interno del Settore Governo del Territorio unitamente al servizio di staff pianificazione e servizi amministrativi e al servizio Lavori Pubblici, patrimonio, infrastrutture di rete e mobilità. Tali dati sono stati assunti dallo studio del Dott. Gualandi del 2015 in quanto il Comune non ha fatto pervenire i questionari di rilevazione compilati.



Comune di ANZOLA NELL'EMILIA

Nel Comune di Anzola il SUAP, integrato con il SUE (unico servizio), è collocato organicamente all'interno dell'Area Tecnica come servizio di staff, unitamente ad un ulteriore servizio di staff (servizio amministrativo), al servizio Edilizia, al servizio Urbanistica, al servizio Lavori pubblici e manutenzioni al servizio ambiente e verde urbano.

Il SUAP è competente per le funzioni inerenti l'edilizia produttiva e le funzioni inerenti le attività economiche.

I provvedimenti a rilevanza esterna del SUAP sono firmati dal Dirigente di Area.

Il SUAP è diretto da una categ. D senza PO.

Le pratiche relative alle attività economiche sono presentata attraverso la piattaforma regionale Accesso Unitario. Così avviene anche per quanto riguarda l'edilizia produttiva.

Il software di gestione delle pratiche è SUAPNET di Ambito.

Tale software è integrato con il protocollo Datagraph che è il medesimo in uso presso l'Unione Terre'd'acqua.

In organico all'area c'è una professionalità informatica che assiste gli addetti sui programmi in uso.

I giorni di apertura al pubblico sono 2 per un totale di 11 ore settimanali + altre 5 ore di ricevimento su appuntamento.

1 l'anno in media le sedute della Commissione comunale di vigilanza per i locali di pubblico spettacolo.

Comune di SALA BOLOGNESE

Il Comune di Sala Bolognese integra il SUAP e il SUE in un unico servizio all'interno dell'Area Tecnica.

I provvedimenti a rilevanza esterna del SUAP sono firmati dal Dirigente di Area.

Il SUAP è diretto dal Dirigente di Area ed è presieduto da una categ. C.

Le pratiche relative alle attività economiche sono presentata attraverso la piattaforma regionale Accesso Unitario. Così non avviene per quanto riguarda l'edilizia produttiva. Risulta stranamente molto alta la percentuale di pratiche presentate per PEC (90%).

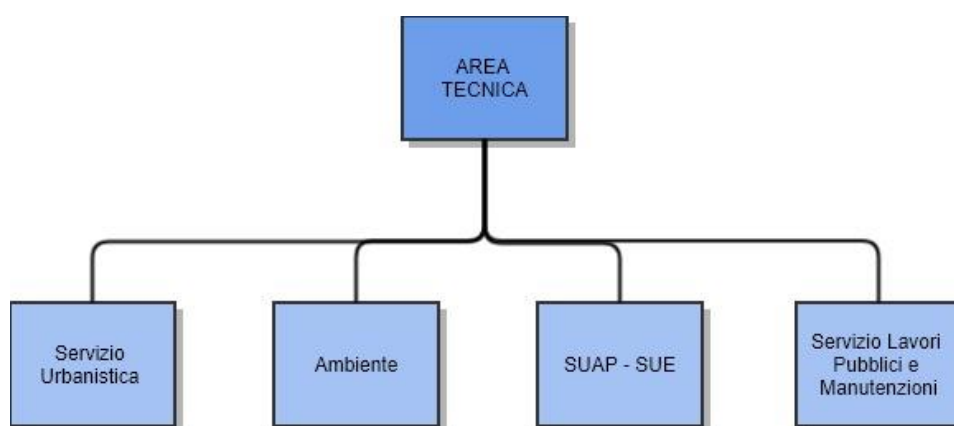
Il software di gestione delle pratiche è SUAPNET di Ambito.

Tale software NON è integrato con il protocollo Datagraph che è il medesimo in uso presso l'Unione Terre d'acqua.

In organico all'area NON c'è una professionalità informatica che assiste gli addetti sui programmi in uso.

I giorni di apertura al pubblico sono 2 per un totale di 7 ore settimanali.

1 ogni 3 anni in media le sedute della Commissione comunale di vigilanza per i locali di pubblico spettacolo.



Comune di SANT'AGATA BOLOGNESE

In tale comune il Servizio Sviluppo Economico che istruisce le pratiche relative alle attività economiche e di polizia amministrativa e lo Sportello Unico Edilizia e Imprese che si occupa dei procedimenti edilizi (residenziale e produttiva) sono strutture diverse all'interno della stessa Area Tecnica. I responsabili sono diversi e i provvedimenti a rilevanza esterna sono a firma del Direttore di Area (Categ. D1 Tecnico con PO).

Le pratiche relative alle attività economiche sono presentata attraverso la piattaforma regionale Accesso Unitario. Così avviene anche per quanto riguarda l'edilizia produttiva. Tuttavia per alcuni procedimenti permane la possibilità di invio della pratica tramite pec.

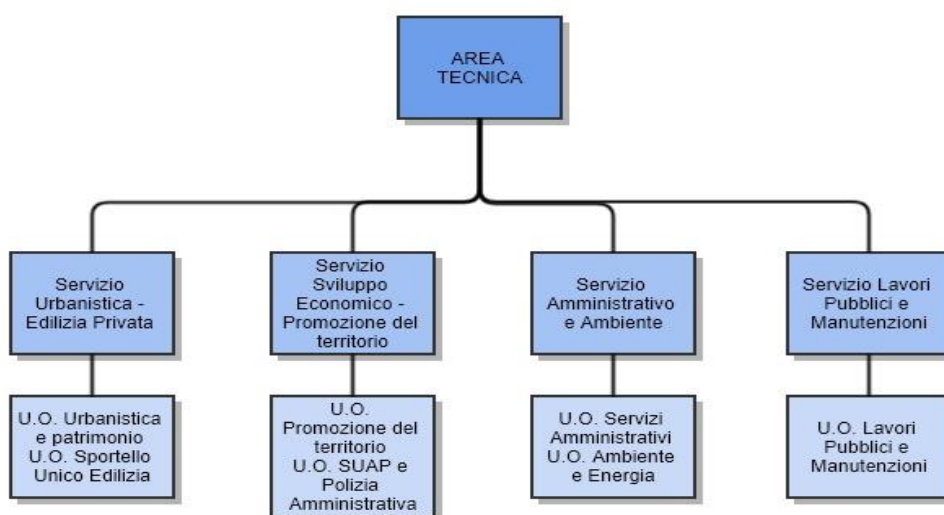
Il software di gestione delle pratiche relative alle attività economiche è SUAPNET di Ambito mentre il software di gestione delle pratiche relative all'edilizia produttiva e residenziale è DG Edilizia di Datagraph.

Tale software è integrato con il protocollo Datagraph che è il medesimo in uso presso l'Unione Terred'acqua. Non è invece integrato con il protocollo, SUAPNET.

In organico all'area NON c'è una professionalità informatica che assiste gli addetti sui programmi in uso.

I giorni di apertura al pubblico sono 3 per un totale di 15 ore settimanali.

1 l'anno in media le sedute della Commissione comunale di vigilanza per i locali di pubblico spettacolo.



IL PERSONALE

Il personale complessivamente dedicato, nei 6 Comuni dell'Unione, ai procedimenti che ineriscono il SUAP e le Attività Economiche così come specificata nella scheda funzione del PRT regionale, è costituito da **13 unità**, intese come risorse equivalenti. La situazione è riepilogata nel quadro riassuntivo, Allegato 2.

Astrattamente è possibile dire che **in una riorganizzazione**, qualora le amministrazioni comunali decidessero di conferire la funzione all'Unione e quindi all'interno della struttura e non si volessero fare economie, **tali unità costituirebbero la forza lavoro da integrare nell'Area Economia e Territorio dell'Unione Terre d'acqua** e, in particolare, nelle sue articolazioni che fanno riferimento all'attività tipica del Suap, delle attività economiche e della sismica, comprensive cioè anche delle attività amministrative inerenti.

LA DOTAZIONE INFORMATICA

Dall'analisi dei questionari e delle informazioni assunte è possibile affermare che **lo Sportello Unico associato dell'Unione risponderebbe in pieno ai dettami del DPR 160/2010**. Infatti la dotazione informatica è senz'altro buona, e il software gestionale delle pratiche in uso a tutti Comuni (S.U.A.P.net di Ambito) risulta funzionale, performante e abbastanza duttile alle esigenze degli operatori che svolgono con impegno i compiti d'istituto in attuazione delle disposizioni di legge. Tale programma opera in ambiente "windows" ed è usato anche per la gestione in rete dei procedimenti edilizi mediante "Citrix" sistema che consente a qualsiasi applicazione "windows" di essere gestita nel data center per essere poi inoltrata immediatamente agli utenti ovunque si trovino e su qualsiasi dispositivo. Tale sistema inoltre permette anche il collegamento da remoto e quindi è utilizzabile anche per casi di telelavoro.

In particolare risulterebbero soddisfatti tutti i requisiti dell'Allegato Tecnico al suddetto Regolamento (DPR 160/2010) che descrive compiutamente le modalità telematiche con cui procedere alla Comunicazione e al trasferimento dei dati tra lo Sportello Unico e tutti i soggetti coinvolti nel procedimento.

Inoltre tale software in alcuni comuni è già integrato con il protocollo Datagraph, quello in uso nell'Unione e quindi non dovrebbero esserci particolari problemi a supportare la nuova struttura associata con programmi performanti, già conosciuti e utilizzati.

Lo stato attuale della sismica nei Comuni dell'Unione

Le funzioni in materia sismica sono svolte attualmente in forma associata con l'Unione Reno Galiera, in forza di una specifica convenzione. I Comuni svolgono comunque attività amministrative preliminari all'istruttoria tecnica quali:

- 1) Inserimento istanze nel gestionale SUAPNET
- 2) controllo formale delle pratiche presentate
- 3) attestazioni di avvenuto deposito

- 4) sorteggio depositi
- 5) trasmissione alla struttura tecnica per controllo di merito
- 6) archiviazione.

Il personale complessivamente dedicato, nei 6 Comuni dell'Unione, alle attività inerenti la funzione Sismica, è costituito da 0,99 unità, intese come risorse equivalenti. La situazione è riepilogata nel quadro riassuntivo Allegato 4.

L'Unione Reno Galiera svolge, tramite la propria struttura tecnica intercomunale, per i comuni conferenti, tutte le funzioni previste dalla L.R. 30 ottobre 2008 n. 19 "Norme per la riduzione del rischio sismico" nonché il rispetto della tempistica stabilita dalla nuova normativa edilizia (L.R. n. 15/2013 "Semplificazione della disciplina edilizia" come modificata dalla L.R. 23 giugno 2017, n. 12).

All'Unione Reno Galiera spetta la definizione, in concorso con i Comuni aderenti, delle modalità di svolgimento delle procedure, il regolare rispetto dei termini, l'organizzazione dei flussi relativi alle pratiche dai Comuni stessi e dei relativi scambi amministrativi e tecnici, anche attivando opportune forme di comunicazione coinvolgenti il Gruppo dei Tecnici specificamente dedicati al compito nelle rispettive sedi comunali.

Il conferimento non muta il quadro delle competenze dei singoli Comuni relative alla materia edilizia: rimangono invariate le procedure dallo stesso definite per il ricevimento, il deposito e l'istruttoria delle pratiche edilizie.

Sotto il profilo istruttorio, inerente il procedimento sismico:

- per i depositi strutturali, il SUE dei Comuni conserva la competenza esclusivamente riguardo alla verifica di completezza e regolarità della documentazione presentata ai sensi dell'art. 13 comma 3 L.R. 19/2008, nonché l'estrazione del campione dei depositi da assoggettare a controllo di merito;
- per i procedimenti di Autorizzazione sismica, i Comuni trasmettono la documentazione alla struttura tecnica dell'Unione Reno Galliera, ai sensi dell'art. 12 comma 3 L.R. 19/2008.

Lo Sportello dell'Unione Reno Galiera provvede all'istruttoria tecnica per la verifica circa l'osservanza delle norme tecniche per le costruzioni per i progetti: pratiche ex art. 13 sorteggiate dai responsabili dei procedimenti dei Comuni (depositi) e pratiche ex art. 11 della citata LR 19/2008 trasmesse dai Comuni (autorizzazioni).

Il responsabile del procedimento sismico è il responsabile della struttura tecnica dell'Unione Reno Galiera che firma il provvedimento di autorizzazione sismica sulla base dei pareri risultanti dalle istruttorie tecniche svolte dalla struttura tecnica.

L'onere per l'utilizzo della struttura tecnica è costituito dal rimborso delle spese di istruttoria relative alle pratiche di autorizzazione ed alle pratiche di deposito, da liquidarsi contestualmente alla presentazione dell'istanza di autorizzazione sismica od al momento del deposito del progetto strutturale da parte del privato, direttamente all'Unione.

I rimborsi introitati dall'Unione Reno Galiera sono destinati alla copertura delle spese per il personale e per la sua formazione, per l'allestimento e l'uso dei locali, la dotazione dei

programmi informatici e relativa assistenza tecnica e per tutto quanto complessivamente attenga all'adeguamento e il funzionamento della struttura tecnica.

Seguendo la linea tracciata dal PRT e dal legislatore regionale, potrebbe essere agevole riportare la funzione sismica all'interno dell'Unione Terre d'Acqua, utilizzando parte del personale già in servizio presso i SUE dei singoli Comuni o, incrementando il livello di razionalizzazione e ottimizzazione delle risorse, **costituendo quello che poco sopra veniva definito SUAPES, ovvero un'unità organizzativa unica**, a valenza sovracomunale, nella quale integrare le funzioni del SUAP, del SUE e della Sismica.

I possibili modelli organizzativi

Lasciando da parte le suggestioni per scenari futuri e di cui si è anche dettagliato il percorso operativo al paragrafo 3, in relazione agli indirizzi dati, agli elementi raccolti e all'analisi svolta si possono sostanzialmente ipotizzare 2 diversi modelli organizzativi per il SUAP e la SISMICA associati in Unione.

SOLUZIONE 1

SUAP – ATTIVITA' ECONOMICHE - SISMICA

La prima soluzione organizzativa è quella che già è **presente, con riferimento al SUAP e alle Attività economiche, in almeno 5 comuni su 6** e che prevede il **conferimento all'unione delle funzioni in materia di sviluppo economico e di gestione e coordinamento dei procedimenti amministrativi riguardanti le imprese in genere**, compreso il procedimento di edilizia produttiva. **Nella stessa area di riferimento sarebbe poi inserita anche la struttura che si dovrà occupare della materia sismica** stante le sinergie che potrebbero realizzarsi con il SUAP soprattutto con riferimento agli aspetti più amministrativi.

Inoltre **tale aggregazione permetterebbe una più facile redistribuzione dei dipendenti nelle varie strutture di riferimento**, salvaguardando le varie specializzazioni e valorizzando le diverse professionalità con un sicuro efficientamento.

Questa riorganizzazione a livello di Unione porterebbe alla costituzione di **un SUAP caratterizzato da procedimenti propri di competenza che si esaurirebbero al suo interno** (tutti quelli di competenza degli uffici commercio, polizia amministrativa e sismica) a cui si aggiungerebbe la funzione di **gestione e coordinamento di tutti i procedimenti amministrativi più complessi** e che coinvolgono anche la parte edilizia e quella ambientale la cui istruttoria però si svolgerebbe nei rispettivi uffici comunali.

In tale organizzazione, **gli uffici edilizia privata e ambiente dei singoli Comuni sono trattati dal SUAP dell'Unione alla stregua degli enti esterni a cui chiedono pareri**. Il SUAP in questo caso è **un ufficio che fa front e back office per le materie di competenza degli ex uffici commercio e polizia amministrativa e della sismica e front office per i procedimenti relativi alla realizzazione, modificazione e ampliamento dell'impianto produttivo**; il back office, e quindi l'istruttoria, è infatti in capo ai singoli uffici comunali e agli enti esterni (Arpae, Ausl, Vigili del Fuoco, Soprintendenza, Autorità di Bacino, Consorzi di Bonifica ecc.).

Con questa soluzione organizzativa **è auspicabile operare in fretta la unificazione dei regolamenti** in materia di commercio, artigianato di servizio, spettacoli viaggianti, funzionamento della commissione intercomunale di vigilanza sui locali di pubblico spettacolo, distributori di carburante, pubblici esercizi, ecc.

SOLUZIONE 2

SUAP PURO GESTORE DI PROCEDIMENTI (struttura leggera) + SISMICA

Con questa soluzione organizzativa (presente attualmente nel Comune di Crevalcore) **si ottempera alla norma ma molto probabilmente, a livello di Unione, non si crea efficienza né economia di scala**, anzi si dovrà trovare il **personale aggiuntivo** da attribuire alla struttura che svolgerà le funzioni tipiche di coordinamento di tutti i procedimenti, assicurando il dialogo fra cliente/utente e amministrazione, garantendo l'impulso del procedimento nei tempi prescritti, regolando l'attività degli uffici competenti nei singoli comuni il cui personale dovrà svolgere, senza differenza alcuna da oggi, l'istruttoria di merito dei vari procedimenti inerenti le materie attinenti al mondo delle imprese. **Il SUAP in questo caso opera esclusivamente come front office telematico e smista le pratiche ai vari uffici comunali e ai vari enti esterni senza distinzioni.** Non ha di fatto competenze proprie su nessuna materia se non quella di esperto di procedimenti amministrativi. Tale organizzazione non crea empatia tra colleghi che dovranno collaborare quotidianamente appartenendo ad enti diversi e quindi è molto probabile che possano sorgere contrasti a scapito di cordiali relazioni interpersonali, riduzione dei tempi e semplificazione delle procedure, "problem solving".

Non appare una soluzione auspicabile per un'Unione che vuole efficientarsi creando valore per i cittadini anche attraverso la valorizzazione professionale dei propri dipendenti. Dal punto di vista regolamentare non cambierebbe nulla, essendo che ciascun Comune manterrebbe i propri strumenti normativi. Mancherebbe in toto il valore aggiunto, richiesto dal mondo imprenditoriale, di avere norme uguali e omogenee in territori contigui. In altri termini verrebbe meno una delle funzioni più rilevanti e proprie dell'istituzione Unione. **Per la sismica non cambierebbe nulla rispetto allo scenario rappresentato nella soluzione 1, stante che il valore aggiunto principale lo si avrebbe se anche l'edilizia fosse conferita in unione.** Senza edilizia a livello di unione non si crea nessuna favorevole sinergia organizzativa con la sismica e soprattutto non si raggiungono gli obiettivi richiesti dal PRT regionale e di conseguenza non si accede ai finanziamenti previsti per la funzione.

Si tratterebbe di **un'unificazione formale e non di sostanza** possibile esclusivamente grazie alla telematica, oramai indispensabile, che deve però rimanere uno strumento e che non può andare a discapito della risorsa umana che è e resterà il valore aggiunto di ogni pubblico servizio.

La tecnologia rappresenta il "come del cambiamento", gli esseri umani il perché. Il futuro riguarda modelli di lavoro olistici. L'umanità è dove i valori veri e duraturi sono creati. Il nuovo modo di lavorare è abbracciare la tecnologia, ma non sostituirsi ad essa. Il futuro è nella tecnologia, ma il futuro più grande sta nel trascenderla, nell'andare oltre: partiamo da qui...dall'essere umano.

La proposta riorganizzativa: lo Sportello Unico (SUAP + attività economiche + sismica) dell'Unione Terre d'Acqua

Al termine dell'analisi, per raggiungere gli obiettivi assegnati, adempiere al dettato normativo, concretizzare gli elementi di effettività possibili che il PRT regionale richiede per aspirare ai contributi, ma soprattutto per cambiare per innovare creando efficienza nella valorizzazione professionale delle risorse umane, motore, cinghia di trasmissione di ogni cambiamento, **si ritiene di proporre come soluzione transitoria, facilmente implementabile al mutamento delle condizioni, il modello organizzativo delineato nel paragrafo precedente come soluzione 1.** Ciò che ci spinge a farlo con convinzione, è che tale modello replica un'esperienza di successo mutuata da altra Unione di nove Comuni, che totalizzano 103.000 abitanti complessivi, e circa 9.300 imprese attive: l'Unione della Bassa Romagna nella Provincia di Ravenna.

L'esperienza del modello organizzativo dell'Unione della Bassa Romagna

Il percorso dell'Unione Bassa Romagna è stato molto simile, nel senso che dapprima sono state conferite all'Unione le materie inerenti le attività economiche e SUAP, e solo successivamente il SUE, l'edilizia, l'urbanistica, la sismica e l'ambiente.

Oggi l'Area Economia e Territorio dell'Unione della Bassa Romagna somma tutte le funzioni inerenti la programmazione e la gestione del territorio: SUAP, ATTIVITA' ECONOMICHE, SUE, EDILIZIA, URBANISTICA, AMBIENTE, SISMICA E SIT. Trattasi di strutture uniche, cioè dell'Unione, dove le risorse umane sono dipendenti dell'Unione medesima ad essa trasferite al momento del conferimento. Senza comandi o distacchi, strumenti utilizzati in misura molto parsimoniosa per risolvere casi particolari di figure con più ruoli su enti diversi. Ma anche in questi casi si è privilegiata la forma del trasferimento integrale all'Unione con successivo comando in quota percentuale al Comune di provenienza. La sede è nel comune capoluogo e capofila Lugo, con sportelli territoriali nei comuni dove i dipendenti si recano settimanalmente negli orari di apertura. Tale organizzazione accentrata è possibile anche nell'Unione Terre d'acqua stante la compattezza del territorio, la sua morfologia pianeggiante e le distanze contenute tra le sedi comunali e la sede dell'Unione a San Giovanni in Persiceto (Anzola dell'Emilia dista km 11,4, Calderara di Reno km 12,5, Crevalcore km. 10,7, Sala Bolognese km 9,1, Sant'Agata Bolognese km 6,4).

Nello specifico, **il SUAP della Bassa Romagna è oggi è dotato di 9 risorse umane più il capo servizio**, che sviluppano una mole di lavoro importante sui nove Comuni dell'unione.

Il capo servizio, con delega di firma per l'atto finale e responsabilità di tutti i procedimenti, svolge inoltre quelle funzioni di sviluppo economico slegate dai procedimenti amministrativi in materia di enti di garanzia, legge regionale 41/97, incubatore per start up, neo imprenditoria, fiere, bandi, progetti.

Tecnologicamente il SUAP non dispone di una PEC dedicata (per evitare la polverizzazione delle AOO), utilizza il sistema di protocollazione Iride di Cedaf, il software

gestionale dei procedimenti VBG di Init (versione riuso), integrato con il portale regionale ACCESSO UNITARIO, con il sistema di protocollazione, con l'ACI, con la banca dati ADRIER. L'integrazione spinta fra gli applicativi in uso presso l'ente e la piattaforma regionale ha consentito di dare concreta risposta alle disposizioni contenute nell'art. 18 bis della Legge 241/1990 e di attivare modalità di protocollazione automatica delle istanze depositate tramite piattaforma.

Ad oggi la percentuale di pratiche telematiche è vicina al 80% del totale.

Sul restante 20% incide, ancora oggi, la forte operatività sul territorio dell'associazionismo e del volontariato intesi come organizzatori di eventi e manifestazioni.

Gli operatori specializzati nelle materie relative alle attività economiche (ex commercio) in numero di **5** sono responsabili "verticalmente" per alcuni comuni di riferimento dove sono preposti anche al presidio dello sportello territoriale che raggiungono con l'auto di servizio (1 volta/settimana con apertura media di 3 ore, esclusivamente su appuntamento) e con competenza su tutte le materie di settore: in sostanza essi svolgono funzioni di front e back office.

Ciascuno di loro ha anche competenze specifiche "orizzontali" nel senso che le svolge in esclusiva su tutto il territorio dell'Unione (es. distributori di carburante, strutture ricettive, igiene e sanità, farmacie).

I 5 operatori svolgono anche funzioni di segreteria della Commissione intercomunale di vigilanza per i locali di pubblico spettacolo in relazione al comune di competenza (la Presidenza è variabile).

Invece le risorse umane dedicate al SUAP vero e proprio (n. **4** addetti), inteso come gestore dei procedimenti complessi, sono stanziati presso la sede principale di Lugo e svolgono la loro attività principalmente di verifica preliminare delle pratiche e smistamento telematico presso Enti e Uffici competenti. Tali addetti convocano e svolgono le funzioni di segreteria delle conferenze di servizio, anche di quelle che comportano variante urbanistica (es. art. 8 d.P.R. 160/2010 e art. 53 della Legge Regionale 24/2017).

Fino al marzo 2018 per scelta politica degli amministratori, era possibile presentare le pratiche di edilizia produttiva con modalità cartacea. In tal caso gli operatori svolgevano funzioni anche di data entry del sistema gestionale.

Oggi il SUAP e il SUE utilizzano Accesso Unitario messo a disposizione dalla Regione.

E' un modello che funziona, che sviluppa grandi numeri, che migliora la professionalità e le capacità degli addetti sempre molto responsabilizzati sugli obiettivi e sull'etica del servizio, che ha ricreato un ambiente molto dinamico e coeso ma che richiede agli operatori grande flessibilità, capacità di adattamento e anche assunzione di responsabilità. Nel caso specifico, sotto il punto di vista delle risorse umane, la dotazione è risicata e necessiterebbe di qualche innesto ulteriore per permettere un agevole turn over delle ferie e l'assorbimento delle assenze per malattia

Per quanto attiene alla **sismica**, obiettivo posto dall'Amministrazione da raggiungere in tempi brevi è quello di utilizzare il suddetto portale regionale (Accesso Unitario) anche

per le pratiche sismiche previa risoluzione dei problemi collegati alla necessaria implementazione e quindi gestione delle pratiche (lato back office) con lo stesso software utilizzato dal Suap e dal Sue. Tale evoluzione agevolerà la sinergia con l'edilizia anche e soprattutto a seguito di previsti spostamenti logistici di sede che dovrebbero portare al compattamento integrale dell'Area Economia e Territorio.

Oggi il Servizio Sismica dell'Unione della Bassa Romagna è ubicato logisticamente nella stessa sede di Suap e Sue (ma non dei tecnici istruttori dell'edilizia) e dispone delle seguenti risorse di personale:

a. tecnici: n. 2 al 100% + n. 1 al 100% fino al 30/04/2018 e dal 01/05/2018 al 31/12/2018 al 50%

n. 1 tecnico/amministrativo (geometra) al 50%

b. amministrativi:

n. 1 fino al 04/11/2018 e n. 2 dal 05/11/2018 al 31/12/2018

Il Servizio Sismica, come carico di procedimenti, ha gestito nel 2018:

a. depositi

n. 1 Unione Bassa Romagna

n. 8 Ostellato (Unione Valli e Delizie)

n. 9 Portomaggiore (Unione Valli e Delizie)

b. autorizzazioni:

n. 282 Unione Bassa Romagna

n. 60 Argenta (Unione Valli e Delizie)

n. 2 Portomaggiore (Unione Valli e Delizie)

n. 3 Ostellato (Unione Valli e Delizie)

Incassi totali Unione Bassa Romagna: € 145.300,00

Incassi totali Comuni Convenzionati: € 36.070,00

Tale servizio istruisce le pratiche sismiche per tutti i 9 comuni dell'Unione Bassa Romagna e, in convenzione, anche quelle dei Comuni dell'Unione Valli e Delizie.

Nel 2019 verrà sviluppata una modalità di gestione completamente telematica delle pratiche sismiche: gli utenti potranno presentare le pratiche direttamente tramite ACCESSO UNITARIO; le pratiche saranno depositate direttamente nel gestionale di back office del servizio sismica (protocollazione, ricevuta di presentazione e avvio procedimento automatizzati). Per i Comuni convenzionati verrà attivata una funzionalità di notifica verso la struttura tecnica dell'Unione della Bassa Romagna (che escluda l'utilizzo della PEC) preceduta dalle verifiche di regolarità formali effettuate dallo sportello Comunale.

A nostro parere, con i dovuti accorgimenti e la necessaria flessibilità, dovuti alle ovvie diversità ambientali e condizioni di partenza, l'esperienza sopra descritta è replicabile nel contesto dell'Unione Terre d'Acqua.

Uno sportello così strutturato può essere variamente denominato, e per adesso lo chiameremo con l'acronimo più semplice **S.U. (Sportello Unico)** dell'Area che potremmo

denominare Economia e Territorio che al momento dovrà occuparsi di Attività Economiche e Sismica, ma che potrà facilmente essere implementata con l'Edilizia, l'Ambiente, ecc.

Si tratta infatti di **una soluzione mediana tra l'organizzazione "leggera" del SUAP c.d. "puro" e quella "pesante" di un ufficio viceversa munito delle necessarie risorse organizzative e competenze tecniche**, che valuta direttamente al proprio interno i diversi profili di merito, urbanistico, edilizio, ambientale, amministrativo, economico di competenza del comune.

Nel nostro caso infatti, tale competenza esaustiva ci sarebbe relativamente a tutte le materie dello sviluppo economico (quelle degli uffici commercio e polizia amministrativa e, in generale, tutti i procedimenti connessi alle imprese, mappati in ACCESSO UNITARIO) e alla sismica, mentre la funzione di mero coordinamento riguarderebbe sia tutti gli endo-procedimenti che fanno capo agli enti esterni sia gli endo-procedimenti che afferiscono all'edilizia (residenziale e produttiva), all'urbanistica e all'ambiente di competenza dei singoli comuni dell'unione. Appare di tutta evidenza che risulta di fondamentale importanza la buona relazione tra lo Sportello Unico e gli uffici dei singoli comuni e tra lo S.U. e ciascuna pubblica amministrazione chiamata a partecipare alla procedura: tutti devono espletare i propri compiti assicurando la massima collaborazione ed operando nei tempi tecnici strettamente necessari, che potranno essere notevolmente inferiori a quelli massimi previsti grazie alle moderne tecnologie di acquisizione e scambio elettronico delle informazioni, ma prima ancora grazie all'intelligenza e al buon senso degli operatori. In tale contesto, il Prefetto potrebbe rivestire un importante ruolo di coordinamento facendosi promotore e protagonista della conclusione di accordi di programma in ambito locale fra i diversi soggetti interessati a procedure autorizzative complesse.

Con la realizzazione di una simile struttura dell'Unione ci si propone:

- Uno Sportello Unico che gestisca **tutti i procedimenti riguardanti le imprese**, per lo svolgimento delle attività produttive;
- Uno Sportello Unico che gestisca **tutti i procedimenti riguardanti la sismica** degli edifici residenziali, pubblici e produttivi;
- Uno Sportello Unico che sia **unico punto di riferimento per le imprese, le Associazioni di Categoria ed i tecnici**;
- Uno Sportello Unico che **coordini l'attività di tutte le Pubbliche Amministrazioni e degli Enti esterni coinvolti** nei procedimenti e che funga da unico soggetto;
- Una **riduzione dei tempi dei procedimenti** per il rilascio delle autorizzazioni e dei provvedimenti che riguardano le attività produttive e la sismica;
- Attivare un **sistema di gestione informatizzata dei procedimenti di sportello unico** per migliorare la gestione delle procedure, per ridurre gli adempimenti da parte delle imprese, per semplificare i rapporti tra Comune ed imprenditori e per ridurre ulteriormente i tempi standard dei procedimenti;
- Creare una **struttura organizzativa che garantisca modalità procedurali omogenee**, tempi di rilascio dei provvedimenti conformi su tutto il territorio dell'Unione, iniziative di marketing condiviso, servizi alle imprese in rete, gestione informatizzata univoca;

- Una seconda fase di sviluppo con una **offerta di servizi aggiuntivi alle imprese in una officina di sportello multi-utente e multi-ente**, dove si possano garantire informazioni e supporti di primo livello agli imprenditori. Si potrebbe ipotizzare, ad esempio, un servizio di tutoraggio alle imprese, che avrebbe la propria sede operativa presso l'Unione ma opererebbe su tutti i Comuni coinvolti: il suo compito sarebbe quello di assistere le imprese dall'avvio alla conclusione dei procedimenti, assicurando l'osservanza delle migliori prassi operative. Infine da valutare eventualmente anche "un ufficio Europa" con competenze legate ai bandi europei.

Ciò detto, **il personale dovrà essere selezionato principalmente tra gli operatori che oggi svolgono la loro attività negli uffici commercio e SUAP**. Questi dovranno garantire anche l'attività di sportello sia nella sede dell'Unione sia nelle sedi decentrate (in tutti gli altri Comuni).

Risulta evidente che, quindi, gli sportelli decentrati, aperti per poche ore settimanali (salvo diverso orientamento politico e in tal caso si dovrà tenerne conto nella dotazione organica dell'ufficio), forniscono informazioni sugli adempimenti e sulle pratiche commerciali e inerenti lo svolgimento di manifestazioni ed eventi che abbondano, solitamente, nei comuni di piccola e media dimensione.

Gli altri componenti dello Sportello potranno essere selezionati tra gli operatori che oggi già svolgono funzioni analoghe di coordinamento dei procedimenti complessi e quindi con buona conoscenza dei software gestionali e di protocollazione; tra di loro potrebbe essere molto utile selezionare almeno una figura tecnica che dialoghi con i SUE dei singoli comuni e magari anche un esperto in questioni ambientali che potrebbe esaurire le competenze in materia di Autorizzazione Unica Ambientale (AUA).

Una squadra siffatta, coordinata da un responsabile con potere di firma, garantirebbe ottimi risultati se assecondata anche da adeguate strumentazioni tecnologiche e implementati software gestionali. Naturalmente è necessaria anche la dotazione di almeno due auto di servizio e molto dipenderà dalle esigenze di apertura degli sportelli decentrati.

Per quanto riguarda invece l'organizzazione della struttura che si occuperà di **sismica**, le risorse umane dovrebbero essere reclutate ex novo attraverso mobilità da altri enti o concorso pubblico, a meno che, come si diceva nei capitoli precedenti, non si voglia integrare in Unione anche il SUE e, in questo caso, la razionalizzazione del personale potrebbe portare ad individuare risorse per la gestione di tali procedimenti.

Riguardo alle dotazioni, che dovranno essere necessariamente tarate con gli standard definiti dalla Regione, si rimanda a paragrafo successivo.

Alcune valutazioni aggiuntive possono essere fatte sul software di gestione del back office e cioè l'applicativo che dovrà essere utilizzato dalla struttura in Unione: necessariamente dovrà essere il medesimo utilizzato dagli operatori dei Comuni per la gestione delle pratiche SUAP e che necessariamente dovrà essere integrato con Accesso Unitario.

S.U.A.P.NET, questo il suo nome, permette di gestire e monitorare tutti i procedimenti di competenza sia del S.U.A.P. e in teoria anche quelli della Sismica condividendo le informazioni tra gli sportelli, grazie alla completa informatizzazione documentale, alla

produzione in automatico di tutti i documenti di istruttoria e al controllo completo dei flussi operativi e delle scadenze amministrative.

In S.U.A.P.NET ogni procedimento viene creato in modo logico e razionale attraverso un WorkFlow in grado di guidare l'utente nella gestione delle diverse fasi della pratica.

Con le funzioni di S.U.A.P.NET, l'operatore è in grado di archiviare tutti i dati riferiti ad un procedimento, dai soggetti attori all'ubicazione dell'intervento, creare e "customizzare" modelli di documenti per le comunicazioni telematiche con enti terzi e tutti i soggetti interessati alla pratica, collegare i dati del protocollo generale dell'Ente (tutti gli altri Comuni utilizzano il medesimo programma di protocollo), gestire le scadenze degli adempimenti, dei pagamenti e verificare così il rispetto delle tempistiche dei procedimenti.

Ad una prima analisi il software utilizzato si può dire completo, di semplice utilizzo e integrato con il SIT e con il sistema di protocollo.

Occorrerà tuttavia verificarne la flessibilità, in funzione di nuovi flussi procedurali, la capacità di adeguarsi alle esigenze organizzative dello Sportello e operative del personale coinvolto e la possibilità di integrazione con altri applicativi disponibili presso i Comuni e l'Unione e soprattutto, come già detto, con la piattaforma di front-end regionale Accesso Unitario e, eventualmente, di interoperabilità con piattaforme in uso presso gli Enti terzi (RI-REA, ..).

L'utilizzo del medesimo software da parte di Unione e Comuni costituisce sicuramente un ottimo pre-requisito per l'integrazione di S.U.A.P. e Sismica in S.U.

Organigramma dell'Area Economia e Territorio dell'Unione

Dopo aver affrontato a grandi linee le competenze, le logiche organizzative e le principali problematiche rilevate a cui si spera di aver dato una risposta concreta, resta da affrontare "il chi fa che cosa" e "il dove lo fa".

Un'ipotesi di organigramma che riproduce in modo semplice e lineare il processo informativo e procedurale è quello rappresentato nell'Allegato 5.

Alle varie strutture componenti l'Area di riferimento va quindi attribuita una dotazione organica parametrata alle Risorse Equivalenti rilevate, ma anche e soprattutto tenendo conto dei nuovi servizi, delle novità informatiche, delle inevitabili difficoltà dovute alla complessità insita nel sistema Unione soprattutto dal punto di vista relazionale (tra colleghi di provenienza diversa, tra operatori e parte politica di più Comuni contemporaneamente).

Complessivamente dalla rilevazione delle attività e delle risorse equivalenti emerge un dato significativo: le risorse umane che svolgono le funzioni relative allo S.U. e alle attività economiche (tecnici + amministrativi) nei 6 Comuni dell'Unione (Calderara non ha fatto pervenire i dati richiesti) sono complessivamente 13 come somma delle percentuali di tempo dedicata però da più persone in quota parte inferiore al 100%. Si veda il quadro riepilogativo di cui all'allegato 2.

Tuttavia, per il Comune di Calderara di Reno, dalle pagine del SUAP del sito internet e stante la dimensione del Comune si può ipotizzare una dotazione organica di almeno 2 addetti quantificabili al 100%.

Le risorse umane che al momento svolgono funzioni per la sismica nei 6 Comuni dell'Unione (Calderara non ha fatto pervenire i dati richiesti) sono complessivamente 0,99 come somma delle percentuali di tempo dedicata da più persone in quota parte inferiore al 100%. Si veda il quadro riepilogativo di cui all'Allegato 4.

Per il Comune di Calderara di Reno, stante la dimensione del Comune si può ipotizzare una dotazione organica di almeno 0,15 addetti.

Si evidenzia che trattasi di attività meramente amministrative di trasmissione delle pratiche edilizie all'Ufficio Sismica dell'Unione Reno Galliera che le istruisce con la propria struttura tecnica in convenzione.

Una dotazione plausibile di risorse per il numero di pratiche istruite nei 6 comuni dell'Unione Terred'acqua potrebbe essere di n. 3 unità (1 responsabile di servizio tecnico, 1 istruttore direttivo tecnico/funziionario tecnico e 1 istruttore amministrativo organicamente dipendente dallo Sportello Unico e funzionalmente dal servizio Sismica) fatto il benchmark con l'analogia struttura dell'Unione Bassa Romagna e tenuto conto dei criteri regionali illustrati nel paragrafo 1.

Se una delle componenti obiettivo da realizzare nel processo aggregativo in Unione delle risorse è quello della razionalizzazione e quindi del risparmio, bisogna comunque tener in dovuta considerazione i vincoli e le difficoltà che tale operazione incontra in siffatta realtà territoriale.

Consideriamo quindi, per centrare l'obiettivo a prescindere e quindi risparmiando almeno un'unità di personale, che le risorse disponibili siano 13.

In definitiva la struttura organizzativa di massima dimensione, potrebbe risultare la seguente:

AREA ECONOMIA E TERRITORIO (da istituire ai sensi dell'art. 11 del vigente regolamento di organizzazione)

Segretario Generale

SERVIZIO SPORTELLO UNICO - staff

1 Responsabile (PO)

2 Istruttori tecnici e 2 istruttori amministrativo addetti al servizio amministrativo (1 funzionalmente dedicato al Servizio Sismica)

SERVIZIO ATTIVITA' ECONOMICHE

1 Responsabile (PO) – (da valutare l'ipotesi che il responsabile dello S.U. sia lo stesso del Servizio Attività Economiche)

5 Istruttori amministrativi

SERVIZIO SISMICA

1 Responsabile (PO)

1 Istruttore direttivo Tecnico/funziionario tecnico

Sono chiaramente possibili tutti gli aggiustamenti del caso trattandosi di personale che si auspica trasferito all'Unione contestualmente al conferimento della funzione o dopo un breve periodo di comando (non più di 3 mesi) al netto di accordi sindacali territoriali pre-esistenti, che potrebbero essere riconsiderati in funzione della necessità di dare effettività e continuità al nuovo assetto organizzativo.

Il processo può essere gestito attraverso uno o più bandi riservati ai dipendenti dei Comuni. Se viceversa il personale interessato è facilmente individuabile la soluzione è più immediata e può avvenire con l'atto di trasferimento della funzione.

Il Servizio amministrativo per tutta l'area sarà garantito dagli operatori dello S.U. che saranno agevolati dal lavorare a stretto contatto con il personale delle attività economiche e della sismica.

Tra l'altro, la scelta di gestire i procedimenti sismici secondo le indicazioni della recente Circolare della Regione Emilia Romagna potrebbe agevolare l'efficienza della struttura tecnica deputata alla verifica sostanziale dei progetti sismici (depositi e istanze di autorizzazione) qualora le principali attività amministrative e di coordinamento con il

procedimento edilizio e con gli altri endo-procedimenti attivati venissero svolte dallo "Sportello Unico".

Dal tenore letterale della Circolare emerge chiaramente il ruolo centrale dello Sportello Unico che, assunti gli esiti della valutazione effettuata dalla struttura tecnica "assume determinazioni sulla scia edilizia", "ordina di conformare il progetto con sospensione dei lavori", ordina la sospensione dei lavori e l'immediato ripristino dello stato dei luoghi", convoca e gestisce la conferenza di servizi, adotta la determinazione conclusiva del procedimento sulla base delle posizioni degli enti coinvolti. Un ruolo quindi non solamente di "passacarte" ma di vero e proprio responsabile del "procedimento dei procedimenti".

Proprio per dare concreta attuazione alle disposizioni contenute nella Circolare, quindi, si ribadisce l'opportunità di integrare le due funzioni in un'unica "struttura" in modo da razionalizzare l'utilizzo delle risorse amministrative deputate alla gestione dei due procedimenti (S.U.A.P. e sismica) e snellire e semplificare il flusso documentale.

Verrebbero meno mail o PEC di trasmissione da un ufficio all'altro e con apposite regole di codifica degli allegati, verrebbero messi a disposizione della struttura tecnica solamente gli elementi necessari all'istruttoria senza necessità di doverli ri-selezionare all'interno di tutta la pratica; gli esiti dell'istruttoria potrebbero essere acquisiti direttamente nella determinazione finale senza necessità di ulteriori atti o documenti istruttori intermedi; qualora poi in futuro venisse integrata anche la funzione edilizia si potrebbe ripensare al processo di coordinamento dei procedimenti edilizi e sismici considerando che gli stessi vengono svolti all'interno della medesima struttura: sarebbe da valutare ad esempio l'utilizzo di un procedimento ordinario ex art. 7 d.P.R. 160/2010 senza conferenza che prevede una tempistica ridotta rispetto a quella prospettata dalla Circolare (60 gg. Contro 90).

L'integrazione porterebbe, comunque, alla possibilità per la struttura tecnica di concentrarsi sulla qualità dell'istruttoria di merito, lasciando la gestione del procedimento amministrativo nelle "mani" del personale dello S.U.

Infine, con riferimento ai dipendenti che nei comuni oggi rivestono funzioni superiori con posizione organizzativa, è possibile individuare, nella nuova organizzazione del SUAP a livello di Unione, distinti livelli di responsabilità in relazione ai compiti affidati.

Sotto il profilo delle responsabilità procedurali, l'adozione dei provvedimenti finali a rilevanza esterna rimane di competenza del Segretario Generale/Dirigente che potrà eventualmente delegarla ai sensi dell'art. 5 L. 241/90, mentre alle singole P.O. compete la responsabilità sui singoli procedimenti di competenza del servizio. Al Responsabile dello S.U. competono inoltre le attività di coordinamento ed integrazione nel caso di procedimenti complessi che coinvolgono più servizi e/o enti esterni.

Di vitale importanza la sistemazione logistica dell'area che deve essere preferibilmente compatta nelle sue articolazioni.

Altro elemento importante è costituito dal supporto informatico che necessariamente dovrà accompagnare la struttura nel "viaggio riorganizzativo": meglio se la figura è dedicata e in organico al Servizio. Ma altre soluzioni possono andare bene se comunque è disponibile una figura professionale che bene deve conoscere i procedimenti della

struttura e le esigenze tecnologiche connesse alla gestione di una notevole mole di pratiche digitali.

Per quanto attiene poi all'organizzazione degli sportelli al pubblico e in particolare del Servizio Attività Economiche si potrebbe ipotizzare, almeno in fase iniziale, un orario di apertura simile a quello della Bassa Romagna e cioè: 3 giorni di apertura dello sportello ubicato presso la sede dell'Unione e 1 giorno di apertura a turno negli altri 5 Comuni. L'orario di apertura può essere variabile a seconda delle necessità. In questo modo si avrebbe garantita sul territorio l'apertura tutti i giorni della settimana lavorativa.

Diversa sarebbe la situazione per quanto riguarda lo Sportello Unico e la Sismica che avrebbero un orario di apertura al pubblico esclusivamente presso la sede dell'Unione e che potrebbe coincidere con quello del Servizio Attività Economiche in modo da garantire una contestualità di prestazione, sempre gradita all'utenza. Con questa organizzazione, che andrà affinata nel tempo, se si affida una competenza verticale su tutte le materie delle attività economiche ad ogni operatore del Servizio, si raggiungerà non solo la massima flessibilità operativa (tutti possono sostituirsi), ma anche la fidelizzazione del singolo operatore nel Comune di riferimento se tendenzialmente sarà lo stesso che con regolarità andrà ad operare sul territorio presidiando lo sportello; in tal caso l'operatore sarà il referente e il punto di riferimento per i colleghi del comune e anche per la parte politica che si sentirà "spaesata" a seguito del conferimento della funzione all'Unione.

Il modello proposto dovrebbe bene funzionare nel contesto dato ed essere in grado di sviluppare grandi numeri, di migliorare la professionalità e le capacità degli addetti che dovranno essere molto orientati al raggiungimento degli obiettivi e all'etica del servizio, perfettamente inseriti in un ambiente dinamico e coeso e che necessita di grande flessibilità, capacità di adattamento e anche assunzione di responsabilità.

Le risorse umane dedicate alla struttura, se messe a disposizione nei numeri individuati, dovrebbero garantire il turnover delle ferie e l'assorbimento, senza troppi traumi, delle assenze per malattia. Vanno chiaramente individuate le giuste modalità organizzative che prevedano le sostituzioni delle varie figure professionali in relazione ai ruoli svolti, ma sempre in un'ottica di grande dedizione, disponibilità e flessibilità operativa anche tra strutture diverse della stessa area.

I vantaggi del modello organizzativo proposto

L'esercizio associato delle funzioni riferite allo S.U. è uno strumento utile, soprattutto per i Comuni più piccoli, ed è una modalità organizzativa di agevole realizzazione specie se il modello di riferimento è quello di istituire un canale telematico che gestisce esclusivamente la procedura delle singole pratiche e non il "merito".

Nel caso proposto, la struttura entra nel merito, quando previsto, dei procedimenti in materia di commercio, polizia amministrativa, sismica e conclude i procedimenti per tutti i Comuni dell'Unione.

Restano in capo al Comune le competenze di verifica del rispetto dei requisiti per quanto riguarda le materie edilizia, urbanistica ed ambientale.

Si tratta pertanto di attuare principalmente ed inevitabilmente processi di dematerializzazione delle pratiche e la loro trasmissibilità telematica.

Il nuovo S.U. associato deve pertanto costituire l'unico punto di accesso per il richiedente in relazione a tutte le vicende amministrative riguardanti i bisogni nelle materie conferite e deve fornire, altresì, una risposta unica e tempestiva in luogo di tutte le pubbliche amministrazioni comunque coinvolte nel procedimento, ivi comprese quelle di cui all'articolo 14 quater, comma 3, della legge 241/90.

Lo S.U. associato provvede pertanto alla gestione telematica dei procedimenti, compresi le fasi di ricezione delle domande, la divulgazione delle informazioni, l'attivazione di determinati adempimenti, il rilascio delle ricevute all'interessato; lo S.U. associato va a configurarsi anche come sportello telematico nei singoli Enti mentre le funzioni di back office cambiano a seconda del modello organizzativo prescelto.

Lo S.U. associato potrebbe inoltre garantire che la Sezione dedicata ai contenuti relativi ai controlli eseguiti dalla Pubblica Amministrazione ai sensi dell'art. 25 "Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni" del D. LGS. 14 marzo 2013 n. 33 sia adeguata ed aggiornata.

"Le pubbliche amministrazioni, in modo dettagliato e facilmente comprensibile, pubblicano sul proprio sito istituzionale e sul sito: www.impresainungiorno.gov.it:"

a) l'elenco delle tipologie di controllo a cui sono assoggettate le imprese in ragione della dimensione e del settore di attività, indicando per ciascuna di esse i criteri e le relative modalità di svolgimento;

b) l'elenco degli obblighi e degli adempimenti oggetto delle attività di controllo che le imprese sono tenute a rispettare per ottemperare alle disposizioni normative.

E' possibile affermare che con l'istituzione dello S.U. le amministrazioni comunali si sono doterebbero, a livello di Unione, di un'unica struttura in grado di svolgere un ruolo primario nei procedimenti relativi alle attività economiche/produttive e sismica, non solo in termini di verifica e di istruttoria degli atti di competenza, ma anche in termini propositivi e di impulso per la conclusione degli endo-procedimenti connessi, sia a livello amministrativo sovraordinato che a livello di sviluppo della promozione economica del territorio.

Per concludere, gli **ulteriori vantaggi specifici** che si conseguono con questo modello organizzativo si possono così riassumere:

1. **centralizzare ed automatizzare tutte le fasi e i processi di back-office** per il ricevimento delle pratiche dell'utente riguardanti le attività economiche e produttive e la sismica ed i relativi elaborati tecnici, c/o la sede dello S.U. dell'Unione sia per le pratiche automatizzate che per i procedimenti complessi con autorizzazione unica;
2. **garantire il coordinamento delle fasi endo-procedimentali** provvedendo all'inoltro telematico della documentazione ad altre eventuali amministrazioni ed enti terzi che intervengono nel procedimento (Provincia, ASL, VV.FF, Soprintendenza, Uffici comunali per le funzioni non conferite ecc.) da un unico punto che è individuato nella struttura unica a seconda della tipologia di atto;
3. **garantire il trattamento in maniera omogenea** a tutti i cittadini e agli operatori economici nell'area vasta interessata dal servizio associato;
4. **garantire una qualificazione del personale** impiegato nel servizio grazie alla possibilità di specializzazione e formazione offerta dalla nuova struttura;
5. **utilizzare supporti informatici omogenei ed integrati** che garantiscono la gestione completa di tutte le procedure afferenti allo S.U. in modalità telematica e valorizzando la condivisione dei dati a scapito della trasmissione;
6. **ridurre gli adempimenti necessari sul fronte burocratico** avendo un unico interlocutore, riducendo i tempi di risposta da parte delle pubbliche amministrazioni coinvolte, semplificando le procedure interne ed i processi documentali e ampliando le conoscenze e le informazioni in possesso di tutti i soggetti coinvolti;
7. **consulenza qualificata di prossimità nei singoli Comuni** sull'istruttoria per le manifestazioni di pubblico spettacolo per mantenere un legame territoriale stante le varie difformità;
8. **creare le condizioni più favorevoli alla localizzazione d'impresa e all'insediamento produttivo** mettendo a disposizione dell'interessato l'apposita modulistica, assistendo ed orientando l'imprenditore che intende avviare una pratica e l'utenza in genere;
9. **il Comune sede dell'intervento non perde la conoscenza dell'intervento** se si mettono a punto una buona relazione (struttura dell'Unione e parte politica dei Comuni) e un flusso Comunicativo di dati dall'Unione verso i Comuni.

Per evitare il distacco dai riferimenti politici che determinano gli indirizzi e i regolamenti che disciplinano le varie attività dagli organi tecnici che decidono sui procedimenti presso l'Unione **è sicuramente necessario istituire Tavoli permanenti di coordinamento politico** composto da tutti gli Assessori dei Comuni competenti per materia presieduti dai Sindaci referenti.

I tavoli di coordinamento politico si riuniscono periodicamente per verificare lo stato di attuazione del progetto e la funzionalità dei servizi previsti e per definire le linee strategiche

cui la direzione dello Sportello Unico dell'Unione deve fare riferimento nella organizzazione e gestione delle funzioni attribuite.

Ai lavori dei tavoli di coordinamento partecipano di norma il Dirigente e i vari responsabili delle strutture di riferimento (S.U. ATTIVITA' ECONOMICHE, SISMICA), ma possono essere invitati anche altri funzionari e tecnici.

Possono, ma sicuramente dovranno, essere previsti report standardizzati e periodici che informino gli amministratori dei vari Comuni sulle pratiche di riferimento. Questi report, oltre a rappresentare un valido strumento informativo per i Comuni, costituiscono un ottimo strumento di lavoro per meglio coordinare l'attività dei diversi servizi e gestire gli eventuali problemi inerenti specifici procedimenti.

La struttura dovrà adeguarsi al livello di sensibilità che gli amministratori manifesteranno nel corso del tempo. Con l'organizzazione proposta, il fatto che vi sia l'addetto referente del singolo comune per le attività economiche agevola l'amministratore nell'individuazione dell'interlocutore privilegiato.

Primaria importanza, stante l'attenzione che le amministrazioni comunali rivolgono alle associazioni di volontariato che organizzano eventi e manifestazioni in città, rivestirà la Commissione intercomunale di vigilanza pe i locali/luoghi di pubblico spettacolo. Si suggerisce di costituirne una a livello di Unione e la cui segreteria dovrà essere gestita da operatori dell'U.O attività economiche oppure dal responsabile. La presidenza la si consiglia a geometria variabile e cioè in capo al singolo comune dove si svolgerà l'evento. Di solito la soluzione più organica è che i Sindaci deleghino la presidenza al Responsabile comunale dei Lavori Pubblici che in tal caso rivestirà il doppio ruolo di Presidente (delegato) e tecnico strutturista (qualora in possesso di adeguato titolo di studio e professionalità).

Ripartizione dei costi

Sicuramente l'Unione Terred'acqua ha già un criterio di riparto dei costi. Tuttavia nel caso in questione, i costi della nuova struttura Area Economia e Territorio che integra SUAP, Attività Economiche e Sismica, potrebbero, con sufficiente equità, essere ripartiti tra i Comuni dell'Unione sulla base del numero degli abitanti al 31/12 dell'anno precedente (50%) e per l'altra metà sulla base del numero delle imprese attive sempre al 31/12 dell'anno precedente. Oppure più semplicemente per quota capitaria degli abitanti.

Essendo già funzionanti altri servizi dell'Unione potrebbe essere ipotizzabile utilizzare il medesimo criterio di ripartizione.

Ammesso e non concesso che i locali da adibire ad uffici della nuova Area siano già disponibili c/o l'Unione come anche le strumentazioni informatiche e i costi di funzionamento siano irrisoni, allora va quantificato esclusivamente il costo del personale da conferire: n. 13 unità di personale composto principalmente da istruttori tecnici e amministrativi di qualifica C e un responsabile del Servizio S.U. di qualifica D con posizione organizzativa. Da considerare eventualmente a seconda delle scelte che si intenderanno effettuare anche i costi relativi alla posizione organizzativa dei Servizi Attività Economiche e Sismica.

Fatta la somma dei costi, questa va ripartita per il numero degli abitanti dell'Unione (o secondo altro criterio) per rinvenire il costo del servizio ad abitante.

A quel punto il costo per abitante va moltiplicato per il numero complessivo degli abitanti di ciascun comune in modo da quantificare il costo del nuovo servizio dell'Unione per il singolo comune.

Da tale quota va detratto il costo del personale trasferito o comandato da quel comune all'Unione per il servizio in questione e si stabilisce se il comune è a credito, cioè deve avere delle quote rimborsate dagli altri Comuni, oppure se è a debito e deve quindi integrare un costo ulteriore.

Nel dettaglio tale operazione può essere agevolmente svolta dall'Ufficio Personale dell'Unione che dispone degli elementi necessari per quantificare i costi del servizio per ciascun Comune dell'Unione.

Cronoprogramma delle attività previste	Aprile	Mag-Ott 2019					Nov 2019-Apr 2020					Mag-Ott 2020				
Approvazione del progetto di riorganizzazione del SUAP + sismica																
Condivisione studio e avvio del percorso con Sindacati																
Condivisione studio con ordini e collegi professionali, associazioni di categoria																
Condivisione studio con Responsabili degli uffici comunali interessati e costituzione gruppi di lavoro (con uno o più coordinatori per gruppo) ³																
Selezione personale PO e dipendenti: auto-candidature, selezione interna (utilizzando i criteri predefiniti nei gruppi di lavoro) ⁴																
Bando per selezione personale (eventuale)																
Tavoli tecnici di formazione con ordini e associazioni																
Sistemazione logistica uffici																
Dotazioni informatiche e messa a punto software																
Approvazione convenzioni conferimento funzioni nei consigli comunali + unione																

³ Nei gruppi di lavoro devono essere approfonditi temi quali la micro-organizzazione, le modalità di trasferimento delle funzioni agli uffici costituiti in Unione, le modalità di selezione del personale, logistica, dotazione informatica, allineamento software.

il lavoro dei gruppi, tarato anche sulle esigenze particolari dei singoli Comuni, consentirà di dare attuazione al conferimento in modo proporzionato e congruo rispetto alle esigenze dell'utenza, delle organizzazioni e, in generale, dei territori.

In questa fase risulterà fondamentale il rapporto con la parte politica che dovrà ridefinire le modalità di presidio delle funzioni da conferire. In quest'ottica si potrebbe pensare alla costituzione di più tavoli di coordinamento degli assessori comunali referenti per le materie oggetto del conferimento

⁴ In questa fase risulta fondamentale il ruolo delle relazioni Sindacali che dovrebbero aver già positivamente approfondito gli aspetti contrattuali e di incentivazione per chi, eventualmente, decide di "trasferirsi" in Unione

Presentazioni nuovi servizi e nuova organizzazione alla cittadinanza e alle associazioni di categoria ⁵																										
Tavoli tecnici e formazione con predisposizione regolamenti unici																										
Insiediamento operatori c/o la sede dell'unione																										
Inizio operatività servizi suap e sismica																										
Approvazione regolamenti unici																										

⁵ L'attività di Comunicazione e promozione dei nuovi servizi sarà fondamentale: dovrebbe affrontare temi come la specializzazione del lavoro, la sua razionalizzazione e omogeneizzazione, la qualità dei servizi e la garanzia di prossimità del servizio (attraverso gli sportelli comunali e il personale che in larga parte dovrebbe rimanere quello già conosciuto nei vari territori)

Conclusioni: gli obiettivi di sviluppo dell'Unione Terre d'Acqua per il triennio 2019-2021

L'Unione Terre d'Acqua, nonostante sia per la Regione un'Unione a complessità bassa, senza particolari elementi di attenzione sia a livello territoriale che a livello di governance, si è rivelata attraverso le analisi svolte ai fini dell'elaborazione di questo documento un'Unione che sta attraversando un **momento critico**, soprattutto **dal punto di vista della dimensione politica e istituzionale**, e questo ovviamente si riflette anche sulle funzioni gestite in forma associata.

Al di là del fatto che ci siano amministrazioni che vanno al voto in momenti differenti, cosa che risulta essere nella media rispetto anche ad altre Unioni emiliano romagnole, le criticità nascono dal fatto che **la fiducia degli amministratori nel "progetto Unione" sembra essere veramente molto bassa**.

Il risultato è che anche funzioni la cui gestione associata è piuttosto consolidata, e che alla luce delle schede del PRT regionale risultano essere a un livello avanzato di conferimento, e al di sopra della media delle Unioni avviate, fanno fatica a fare quei pochi passi in più che le porterebbero a una completa rispondenza ai criteri definiti dalla Regione, e queste difficoltà non sono di natura tecnica, ma riconducibili esclusivamente alla dimensione politica.

Per questo motivo, per superare queste difficoltà è assolutamente necessario lavorare prima di tutto a livello di governance, per ricostruire tra le amministrazioni dei Comuni dell'Unione quel rapporto di collaborazione e reciproca fiducia che potrebbe dare nuovo input allo sviluppo dell'Unione, e con l'Unione del suo territorio.

Ciò premesso, è opportuno qui riportare che in seguito a un confronto con gli amministratori sulle proposte operative presentate in questo progetto per i servizi per i quali si riteneva possibile valutare un conferimento in Unione nel corso dei prossimi due anni, al momento sono emerse alcune perplessità rispetto alla scelta di una gestione in forma associata dei servizi sociali, perplessità che erano d'altronde emerse anche durante le interviste riportate all'inizio di questo documento.

Per questo motivo, fermo restando l'obiettivo, a medio-lungo termine, di valutare il conferimento dei servizi sociali in Unione, nelle modalità che si riterranno più opportune, **il favore degli amministratori risulta convergere, in alternativa, sul conferimento in gestione associata della funzione di controllo di gestione**, anche questa riconosciuta e finanziata dal PRT regionale.

In nessuno dei Comuni, oggi, esiste una struttura dedicata a questa importante funzione di monitoraggio dell'andamento delle entrate e delle spese e del funzionamento dei servizi, e difficilmente i singoli Comuni, e soprattutto i più piccoli, potrebbero dotarsene in autonomia.

In Unione però, e in particolare all'interno del servizio ragioneria, è già presente personale competente, che potrebbe permettere **la creazione di una struttura dedicata al controllo**

di gestione dei Comuni e dell'Unione senza oneri aggiuntivi per l'Ente, previo conferimento da parte dei Comuni del personale necessario, che avrebbe occasione di acquisire nuove competenze in materia e aumentare la propria professionalità.

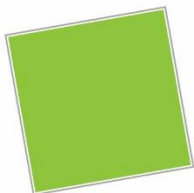
L'Unione Terre d'Acqua si propone, quindi, di procedere in questa direzione, anche attraverso una analisi di fattibilità che individui le risorse necessarie, il modello organizzativo e le modalità operative per la creazione di questa struttura.

Unione Terre d'Acqua

Piano di sviluppo per l'Unione

**Studio di fattibilità
per un modello organizzativo
di S.U.A.P. e UFFICIO SISMICA**

Allegati da 1 a 5



1 QUESTIONARI RIVOLTI AI DIRIGENTI/PO DEI SUAP

	ANZOLA DELL'EMILIA	CREVALCORE	SALA BOLOGNESE	S. GIOVANNI IN PERSICETO	SANT'AGATA BOLOGNESE
	Direttore Area Tecnica	Istruttore Direttivo Tecnico	C3	Responsabile SUAP – D5 titolare di P.O.	Funzionario Tecnico cat D1 – titolare di P.O.
Nell'attuale organizzazione le funzioni del SUAP da quale Servizio/Settore sono svolte?	SERVIZIO SUAP/AREA TECNICA	2^ Area Tecnica - Servizio Urbanistica, Edilizia Privata e SUAP.	Ufficio tecnico, servizio SUAP SUE	Attualmente le funzioni del SUAP sono svolte dal Servizio collocato nell'ambito dell'Area Tecnica.	Servizio sviluppo economico – sportello unico per l'edilizia e le imprese.
Precisare se il SUAP gestisce anche i procedimenti di rilascio delle occupazioni di suolo pubblico, di autorizzazione delle strutture sanitarie e socio assistenziali, le attività di sostegno alle imprese (progetti di rilancio del commercio, LR 41/1997, Consorzi fidi, progetti di promozione territoriale..), insegne pubblicitarie	Si	Il SUAP gestisce anche il procedimento di rilascio delle occupazioni di suolo pubblico, autorizzazioni amministrative per insegne commerciali e cartelli pubblicitari, arredo urbano, ecc. ma NON SVOLGE I COMPITI DI POLIZIA AMMINISTRATIVA E COMMERCIO, quindi non rilascia autorizzazioni a strutture sanitarie e socio assistenziali e non segue attività di sostegno alle imprese.	SI	Il SUAP gestisce le occupazioni di suolo pubblico legate ad attività commerciali ovvero ad eventi sul territorio oltre alle attività di sostegno alle imprese come finanziamenti e progetti di promozione territoriale; al contrario i procedimenti per le insegne pubblicitarie sono gestite dal SUE e le strutture sanitarie e socio assistenziali dai Servizi Sociali.	Procedimenti di rilascio delle occupazioni di suolo pubblico: NO SUAP, SERVIZIO PATRIMONIO; Autorizzazione delle strutture sanitarie e socio assistenziali: NO SUAP, SERVIZIO SOCIALI Attività di sostegno alle imprese (progetti di rilancio del commercio, LR 41/1997, Consorzi fidi, progetti di promozione territoriale..) SI' SUAP (SERVIZIO SVILUPPO ECONOMICO) Insegne pubblicitarie: SI' SUAP (SERVIZIO SVILUPPO ECONOMICO)
E' istituita e operante la Commissione Comunale di	Una	La Commissione è istituita e gestita dal Servizio di Polizia	SI, ogni 3 anni.	E' istituita e operante la Commissione e viene	SI, 1 riunione all'anno.

Vigilanza sui Locali di Pubblico Spettacolo? In caso affermativo, quante riunioni vengono svolte all'anno?		Amministrativa e Commercio. Annualmente si svolgono circa una o due sedute.		convocata in media 2 volte l'anno per eventi che prevedono una capienza superiore alle 200 persone.	
Per quanto attiene l'edilizia come sono ripartite le competenze fra SUAP e SUE (coordinamento procedimenti, attività istruttorie, responsabilità di procedimento ..)?	Il procedimenti SUE sono istruiti dal servizio edilizia la cui responsabilità è assegnata al direttore dell'area tecnica – i procedimenti SUAP sono istruiti dal responsabile del servizio SUAP.	Il Servizio è unico come unico è il responsabile del procedimento; il personale attribuito all'Unità Operativa SUAP (n. 1 amministrativo) si occupa della gestione delle istanze uniche riguardanti le attività produttive, il SUE le restanti attività. L'istruttoria tecnica degli interventi, in entrambi i casi, è curata dai tecnici del SUE e, quando richiesto, dal Servizio Ambiente.	Unico servizio composto da n. 1 istruttore tecnico e n. 2 istruttori amministrativi.	Il SUAP e il SUE sono due servizi distinti nell'ambito di una stessa Area Tecnica sotto la responsabilità di un unico Dirigente competente all'adozione del provvedimento finale. Il coordinamento tra i due servizi è molto stretto e per gli interventi produttivi il percorso edilizio è considerato endoprocedimento interno ai procedimenti SUAP.	Competenze integrate tra sportello unico per l'edilizia e le imprese e suap.
Se le funzioni inerenti l'edilizia produttiva sono svolte dal SUAP, descrivere le modalità di svolgimento delle istruttorie tecniche.	Le funzioni inerenti l'edilizia produttiva sono svolte dai tecnici del servizio edilizia ed integrate da servizio lavori pubblici e ambiente per gli aspetti di rispettiva competenza.	////	Le istruttorie tecniche sono svolte dal tecnico istruttore del servizio.	Le istruttorie tecniche vengono svolte dal SUE nell'ambito degli endoprocedimenti.	Le funzioni inerenti l'edilizia produttiva sono svolte dallo sportello unico per l'edilizia e le imprese.
Le pratiche inerenti le attività economiche sono presentate tramite portale Accesso Unitario?	SI	SI	SI	E' in uso il portale Accesso Unitario.	Si, in via residuale anche via mail.
Le pratiche inerenti l'edilizia produttiva sono presentate tramite portale Accesso Unitario?	SI	SI	NO	NO	Si, ovvero per le sole pratiche edilizie/agibilita' anche via pec.
Percentuale di procedimenti SUAP (attività economiche+edilizia produttiva) avviati da portale?	99%	80% se si considerano i procedimenti secondari (occupazioni di suolo, dichiarazioni di conformità impianti, matricola ascensori, ecc.).	10%	80%	Attività economiche: 85% Edilizia produttiva: 40%
Percentuale di procedimenti SUAP (attività economiche+edilizia	1%	12% corrispondente ai soli procedimenti secondari (occupazioni di suolo,	90%	20%	Attività economiche: 15%

produttiva) avviati tramite PEC?		dichiarazioni di conformità impianti, matricola ascensori, ecc.).			Edilizia produttiva: 60%
Percentuale di procedimenti SUAP (attività economiche+edilizia produttiva) avviati in modalità cartacea?	0%	8% corrispondente ai soli procedimenti secondari (occupazioni di suolo pubblico, accettate anche in modalità cartacea).	0%	NESSUNO	NESSUNO
Chi è il responsabile dei procedimenti di competenza del SUAP?	La responsabile del servizio SUAP	Il Responsabile d'Area, Posizione Organizzativa.	Direttore di area ARCH. MURRU.	Garagnani Serena	Dott. Andrea Traversi per servizio sviluppo economico geom. claudia masi per sportello unico per l'edilizia e le imprese.
Chi firma gli atti a rilevanza esterna di competenza del SUAP?	Il Direttore dell'Area Tecnica	Il Responsabile d'Area, Posizione Organizzativa.	Direttore di area ARCH. MURRU.	Il Dirigente di Area – Arch. Tiziana Draghetti.	Dott. Davide Scacchetti
Il software gestionale del SUAP è il medesimo utilizzato per la gestione delle pratiche di edilizia residenziale?	SI	Sì, SuapNet.	SI	SI	NO, per il servizio sviluppo economico (suapnet di ambito); per lo sportello unico per l'edilizia e le imprese (dgedilizia di datagraph).
Le funzioni di protocollo sono integrate nel software gestionale SUAP (cioè i documenti possono essere protocollati direttamente dal gestionale senza andare nel programma di protocollo)?	SI	NO, non ancora.	NO	SI	SI: per lo sportello unico per l'edilizia e le imprese (dgedilizia di datagraph). Non ancora per il servizio sviluppo economico (suapnet di ambito).
Le funzioni di protocollo sono automatizzate nel software gestionale SUAP (cioè i documenti vengono protocollati in modo automatico dal gestionale senza andare nel programma di protocollo)?	Si, solo dal programma del protocollo si trasmettono i documenti.	NO, non ancora	NO	SI	SI, per lo sportello unico per l'edilizia e le imprese (dgedilizia di datagraph). Non ancora per il servizio sviluppo

					economico (suapnet di ambito).
Il software gestionale delle istanze SUAP con quali altri applicativi è integrato? Protocollo? Sit? AdriER? REA?	SI, Sit SI; NO AdriER; SI REA	WEBSIT	PROTOCOLLO e WEBSIT	Il software gestionale è integrato con protocollo e SIT.	Protocollo (dgedilizia di datagraph); Protocollo telemaco (suapnet di ambito).
Ritiene che il software utilizzato dal SUAP sia adeguatamente aggiornato, flessibile, di facile comprensione? SI	SI	Abbastanza, lo abbiamo adattato nel tempo alle nostre esigenze.	SI	Adeguato	SI, dgedilizia di datagraph). Si ravvisano margini di miglioramento (suapnet di ambito).
Ritiene che il software SUAP potrebbe essere ulteriormente implementato per rendere più lineare e snella l'attività quotidiana degli operatori (ulteriori integrazioni, nuove funzionalità, utilizzo più diffuso)?	NO	Sì, tramite il collegamento al protocollo e ad Accesso Unitario.	SI	Abbiamo un supporto tecnico costante.	SI' (suapnet di ambito),
Qual è il software di protocollazione?	DATAGRAPH	Applicativo Citrix di Datagraph.	DATAGRAPH	Protocollo Datagraph	Protocollo di DATAGRAPH
È il medesimo software in uso all'Unione?	Credo di si.	SI	SI	SI	SI
Esiste un servizio di supporto informatico dedicato al SUAP	Si, per il software "SUAPNET"	NO	NO	SI	Siat unione terre d'acqua per applicativi interni; helpdesk accesso unitario per applicativo regionale
Quali sono le principali criticità che rileva nell'attuale modello organizzativo?	Carenza di dotazione organica rispetto alla quantità dei procedimenti assegnati.	Il personale è in numero insufficiente: ciò ha come conseguenza una scarsa possibilità di crescita e miglioramento del Servizio, che in questo modo può solamente svolgere il lavoro	Carenza di personale.	Il modello organizzativo è adeguato.	NESSUNA

		ordinario al meglio delle sue possibilità. Gli spazi presso la sede temporanea di via Persicetana non sono adeguati ad ospitare tutti gli uffici, e la loro dislocazione non aiuta il lavoro, spesso svolto in staff.			
Quali sono le principali criticità che rileva nelle modalità operative di svolgimento delle istruttorie del SUAP?	NESSUNA	Il personale è in numero insufficiente: le istruttorie sono semplicemente troppe rispetto ai tecnici in dotazione.	NESSUNA	Il modello organizzativo è adeguato.	La scarsa comunicazione preventiva con il suap da parte delle aziende interessate ad insediarsi nel comune.
Quali sono le principali difficoltà riscontrate nella relazione Comune-Enti terzi (ARPAE, VVF, Soprintendenza, AUSL, ..)	NESSUNA	In caso di rapporto con ARPAE, le difficoltà sorgono perché i procedimenti sono frammentati, complessi e seguiti da numerosi Servizi e referenti di ARPAE.	NESSUNA	Alcuni Enti non rispettano i tempi per le istruttorie.	NESSUNA
Lei auspicherebbe il conferimento in Unione del SUAP? E di altre funzioni connesse (es. edilizia, urbanistica, ambiente)?	NO	Auspicherei il conferimento in Unione del SUAP per la sola parte di gestione del procedimento, e solo se le condizioni fossero favorevoli e la struttura adeguata. Allo stesso modo potrebbero essere collocate in Unione le altre funzioni connesse (edilizia, urbanistica, ambiente), ma si perderebbe il rapporto con il territorio, quindi – ad oggi – non la vedo come una soluzione auspicabile.	NO	NO	Al momento, non lo ritengo opportuno viste le diverse specificità dei 6 comuni ricompresi nell'unione terre d'acqua.
Quante ore di sportello vengono garantite al mese e con quale articolazione orarie.	45 ore al mese, lunedì 08.30-12.30; giovedì 08.30-12.30/14.30-17.30 di apertura al pubblico dello sportello. Oltre 20 ore mensili di ricevimento su appuntamento.	I procedimenti SUAP sono gestiti quasi integralmente per via digitale. Il rapporto con il pubblico, nella sua parte residuale, è ammesso in tutti gli orari d'Ufficio, compresa la contattabilità telefonica. I tecnici istruttori	40 ORE. Martedì mattina dalle 9,00 alle 13,00 – Giovedì pomeriggio dalle 15,00 alle 18,00.	44 ore mensili lunedì dalle ore 9,00 alle ore 13.00 mercoledì dalle ore 9.00 alle ore 13.00 giovedì dalle ore 15.00 alle ore 18.00	52 ore al mese così suddivise: Martedì 9,00 - 13,00 (4 ore) Giovedì 9,00 – 13,00 e 15,00 – 17,30 (6,30 ore)

		ricevono invece su appuntamento il martedì (mattina e pomeriggio) e il giovedì (mattina) solo su appuntamento. Al pari del SUAP, la contattabilità telefonica è sempre ammessa.			Sabato 10,00 – 12,30 (2,30)
Scriva, se lo ritiene utile, altre sue considerazioni per il consulente incaricato del progetto di fattibilità dell'integrazione SUE-SUAP in Unione	Si ritiene che il servizio sia più integrato ed efficace per l'utente se collocato e gestito presso il comune. Si esprimono analoghe considerazioni per quanto attiene all'eventuale sportello SUAP metropolitano.	Ripeto quanto detto alla domanda 25 per i procedimenti SUE.	////	Il conferimento del SUAP in Unione allontanerebbe il servizio dal cittadino e dalle imprese creando difficoltà in un servizio che viene reputato efficiente e adeguato ai bisogni. Inoltre si creerebbero difficoltà nelle istruttorie poiché la sinergia con il SUE del singolo Comune è indispensabile per la verifica dei requisiti strutturali.	////

2 **RISORSE EQUIVALENTI - FUNZIONI SUAP**

Elenco delle attività strutturali / processi gestiti per la funzione	Comune	Percentuale di tempo dedicato nell'unità temporale ANNO	Qualifica persona dedicata (giuridica - economica)		Ufficio di appartenenza	Nome
PROCEDIMENTI ACCESSO UNITARIO	ANZOLA DELL'EMILIA	100	D3	D3	SUAP	Cinzia Pitaccolo
		70	C1 T	C1	SUE	Caterina Manfredi
		30	C1 T	C4	SUE	Carla Gualandi
		15	D1	D2	SUE	Davide Girotti
	CALDERARA DI RENO	100				VEDI NOTA IN CALCE
		100				VEDI NOTA IN CALCE
	CREVALCORE	100	C1	C1	SUAP	Francesca Borelli
		100	C1	C3	POLIZIA AMMINISTRATIVA E COMMERCIO	Emanuele Moi
		25	D1	D1	POLIZIA AMMINISTRATIVA E COMMERCIO	Graziella Fanton
	SALA BOLOGNESE	5	D1	D2	SUAP - SUE	Maria Grazia Murru
		30	C3 T	C3	SUAP - SUE	Ennio Benedetto
		100	C1	C2	SUAP - SUE	Lorena Biondi
		100	B3	B6	SUAP - SUE	Rosalia Camurri
	SAN GIOVANNI IN PERSICETO	5	DIRIGENTE	DIRIGENTE	AREA GOVERNO DEL TERRITORIO	Tiziana Draghetti (la percentuale è stata presunta non essendo stata rilevata dal compilatore del questionario)
		50	D3	D4	SERVIZIO AMM.VO E SUAP	Serena Garagnani (la percentuale è stata presunta non essendo stata rilevata dal compilatore del questionario)
		100	D1	D2	SUAP	Katia Martelli
		100	C3	C5	SUAP	Fabio Faggion

SANT'AGATA BOLOGNESE	5	D1 T		RESPONSABILE AREA TECNICA	Davide Scacchetti (la percentuale è stata presunta non essendo stata rilevata dal compilatore del questionario)	
	40	C3 T	C3	SPORTELLO UNICO PER L'EDILIZIA E LE IMPRESE – SERVIZIO URBANISTICA	Claudia Masi	
	40	C1 T	C1	SPORTELLO UNICO PER L'EDILIZIA E LE IMPRESE – SERVIZIO URBANISTICA	Ester Pallotti	
	10	C1 T	C1	SPORTELLO UNICO PER L'EDILIZIA E LE IMPRESE – SERVIZIO URBANISTICA	Ilaria Pizzi	
	60	D1	D1	SERVIZIO SVILUPPO ECONOMICO	Andrea Traversi	
	20	C3	C4	SERVIZIO SVILUPPO ECONOMICO	Serena Borsato	
	R.E.	1300				

IL COMUNE DI CALDERARA DI RENO NON HA FORNITO I DATI. SI CONTEGGIANO N. 2 ADDETTI AMMINISTRATIVI A TEMPO PIENO

3 PROCEDIMENTI SISMICI

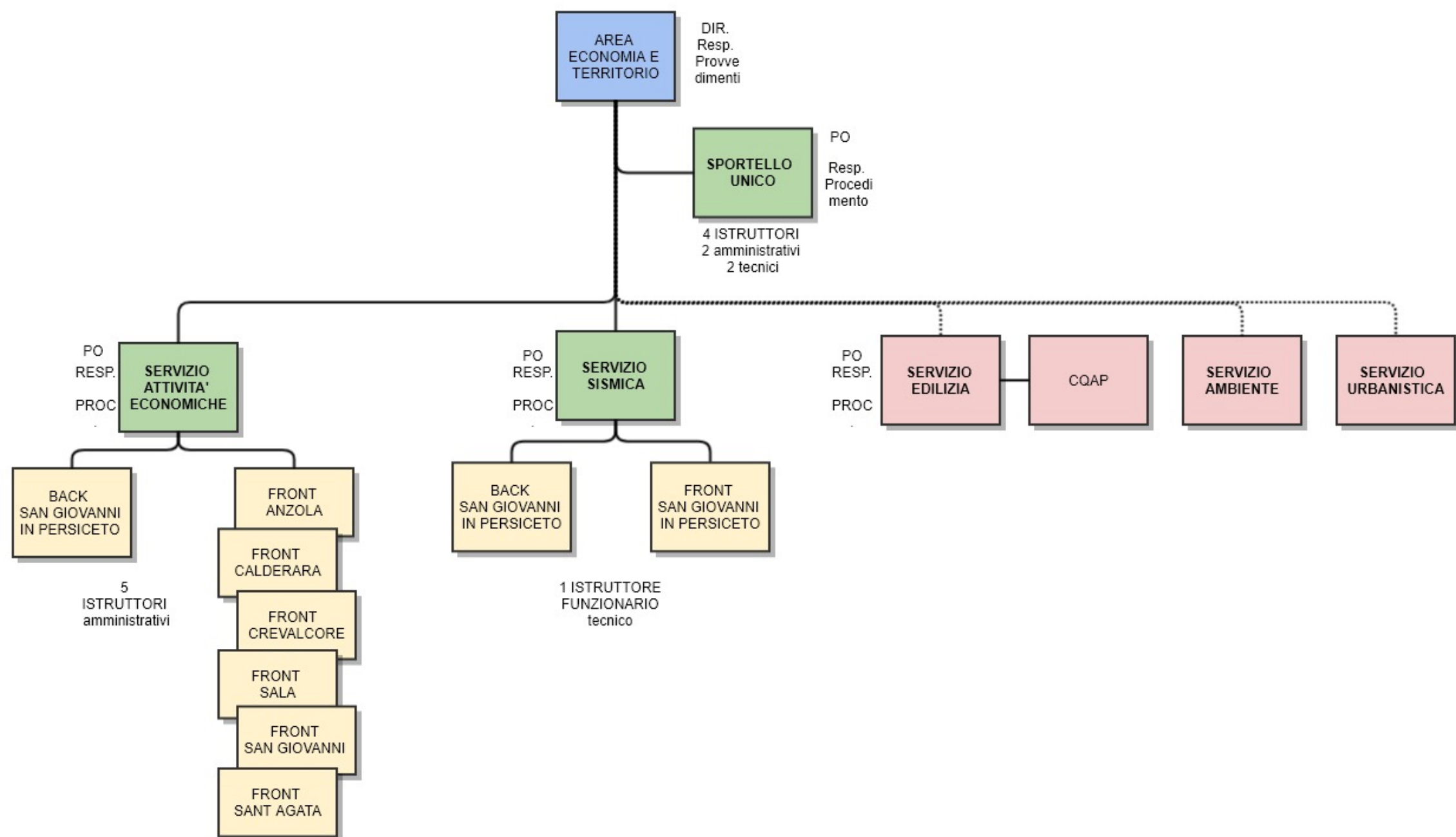
	ANZOLA DELL'EMILIA		CALDERARA DI RENO		CREVALCORE		SALA BOLOGNESE		SAN GIOVANNI IN PERSICETO		SANT AGATA BOLOGNESE		TOTALE	
	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018
DEPOSITI	40	29			41	30	18	24	101	110	95	48	295	241
AUTORIZZAZIONI	1	0			3	3	0	0	7	2	0	2	11	7

L COMUNE DI CALDERARA DI RENO NON HA FORNITO I DATI.

4 RISORSE EQUIVALENTI - FUNZIONE SISMICA

Elenco delle attività strutturali / processi gestiti per la funzione	Comune	Percentuale di tempo dedicato nell'unità temporale ANNO	Qualifica persona dedicata (giuridica - economica)		Ufficio di appartenenza	Nome
<p>FUNZIONE SISMICA: Nei Comuni di norma vengono svolte le seguenti attività: 1) Inserimento istanze nel gestionale SUAPNET 2) controllo formale 3) attestazioni di avvenuto deposito 4) sorteggio 5) trasmissione alla struttura tecnica per controllo di merito 6) archiviazione</p> <p>La verifica tecnica, di merito, viene svolta dalla struttura tecnica dell'Unione Reno Galliera, convenzionata. In particolare, la struttura tecnica: 1) effettua il controllo dei depositi allegati ai PDC e di quelli sorteggiati allegati a Scia/Cila o per attività di edilizia libera; 2) rilascia le autorizzazioni sismiche</p>	ANZOLA NELL'EMILIA	10	D1 T	D5	Servizio Urbanistica	Sozzi Romolo
	CALDERARA DI RENO	15				VEDI NOTA IN CALCE
	CREVALCORE	8	D1 T	D2	U.O. URBANISTICA EDILIZIA	Mirna Quagliari
		8	C1 T	C3	U.O. URBANISTICA EDILIZIA	Michele Tattini
		8	C1 T	C3	U.O. URBANISTICA EDILIZIA	Giulia Sala
	SALA BOLOGNESE	5	C1 T	C3	SUAP - SUE	Ennio Benedetto
	SAN GIOVANNI IN PERSICETO	15	C1 T	C6	SUE	Lorenza Marchesini, Faedi Cristina, Cheli Andrea (tempo determinato)
	SANT'AGATA BOLOGNESE	10	C3 T	C3	SPORTELLO UNICO PER L'EDILIZIA E LE IMPRESE – SERVIZIO URBANISTICA	Claudia Masi
		10	C1 T	C1	SPORTELLO UNICO PER L'EDILIZIA E LE IMPRESE – SERVIZIO URBANISTICA	Ester Pallotti
		10	C1 T	C1	SPORTELLO UNICO PER L'EDILIZIA E LE IMPRESE – SERVIZIO URBANISTICA	Ilaria Pizzi
	R.E.	0,99				

IL COMUNE DI CALDERARA DI RENO NON HA FORNITO I DATI. SI CONTEGGIA UNA RISORSA AMMINISTRATIVA AL 15%



In rosa vengono rappresentate i Servizi che potrebbero essere integrati all'interno dell'Area Economia e Territorio per incrementare l'efficacia e l'efficienza della struttura, secondo quanto previsto dal PRT regionale.



UNIONE TERRED'ACQUA

Costituita fra i Comuni di:

Anzola dell'Emilia
Calderara di Reno
Crevalcore
Sala Bolognese
San Giovanni in Persiceto
Sant'Agata Bolognese

DELIBERA DELLA GIUNTA DELL'UNIONE N. 26 del 30/04/2019

OGGETTO:

APPROVAZIONE PIANO DI SVILUPPO DELL'UNIONE. ADEMPIMENTI RELATIVI AL PRT 2018-2020.

Letto, approvato e sottoscritto.

FIRMATO
IL PRESIDENTE
Emanuele BASSI

FIRMATO
IL SEGRETARIO SUPPLENTE
Lucia RONSIVALLE

Documento prodotto in originale informatico e firmato digitalmente ai sensi dell'art. 20 del "Codice dell'amministrazione digitale" (D.Leg.vo 82/2005).