

Il Piano Strategico dell'Unione dei Comuni della Bassa Romagna

Approvato dal Consiglio dell'Unione con Delibera n. 10 del 10/03/2010

Indice

1. Cos'è il Piano strategico	p. 3
2. Scelte strategiche e programmazione:	p. 5
3. Il contesto	p. 6
4. Le due esigenze della pianificazione strategica	p. 15
5. Scenari di riferimento: le persone e il territorio	p. 16
6. www.labassaromagna2020.it	
– <i>come laboratorio permanente di sviluppo del Piano strategico</i>	p. 18
7. Gli obiettivi prioritari	p. 19
8. La riorganizzazione dell'Unione	p. 23
9. Filo d'Arianna	p. 31

Appendice n. 1: Documento di indirizzo sullo sviluppo dell'Unione dei Comuni della Bassa Romagna, approvato dal Consiglio dell'Unione in data 11 novembre 2009

Appendice n. 2: Sintesi costi/benefici

*Il presente Piano strategico dell'Unione ha valenza di **Piano Generale di Sviluppo** (art. 165 c.7 del D.Lgs 267/2000) con riferimento anche agli enti dell'Unione, che potranno peraltro specificare meglio gli aspetti tecnico contabili nei loro documenti di programmazione ed in particolare nella Relazione Previsionale e Programmatica.*

1. Cos'è il Piano strategico

Sono molteplici i modelli e le esperienze di piano strategico a cui ispirarsi. Per le ragioni di contesto che verranno illustrate in seguito se n'è scelta un'accezione particolarmente rivolta alla ridefinizione delle funzioni e alla riorganizzazione dell'Unione, potremmo dire che il nostro Piano strategico è uno *“sforzo disciplinato atto a produrre decisioni ed azioni fondamentali che diano identità, contenuto e giustificazione all'operato di una organizzazione”*.

La legittimazione di tale sforzo deriva dal *Documento di Indirizzi sullo sviluppo dell'Unione dei Comuni della Bassa Romagna* approvato in data 11 novembre 2009 dal Consiglio dell'Unione, su proposta dei Sindaci e dopo un'approfondita discussione nei nove Consigli comunali, nonché nelle nove Giunte. Contemporaneamente il medesimo documento è stato presentato alle associazioni economiche e alle organizzazioni sindacali. La quasi totalità di questi passaggi ha prodotto modifiche e integrazioni di una certa rilevanza, che la Giunta dell'Unione ha recepito nella proposta finale di sintesi sottoposta al Consiglio per l'approvazione definitiva (v. [Allegato n. 1](#)).

Su tale Documento si basano i contenuti del presente Piano, che viene proposto al Consiglio dell'Unione e successivamente ai Consigli comunali e alle forze economiche e sociali del territorio. *Due* sono le parole chiave: **efficienza e democrazia**. Anzitutto, devono essere individuate le strategie e le azioni idonee a **migliorare la qualità dei servizi erogati**, sotto il duplice profilo della efficacia e dell'efficienza gestionale; un obbligo, a maggior ragione, stringente in tempi difficili come quello in cui ci troviamo.

L'altra parola chiave trova spazio nei progetti di **democrazia partecipativa**, con una immediata declinazione contenuta già in questo Piano strategico in termini di *governance* interna, e in uno specifico progetto di Comunicazione per i Comuni e per l'Unione finalizzato alla trasparenza interna ed esterna all'Ente. In generale si può premettere qui, come affermato dal Documento di indirizzo, che il Piano strategico deve contemperare diversi aspetti, sia la partecipazione di soggetti organizzati sia quella del cittadino singolo alle scelte dell'amministrare, ma tutto ciò senza mai compromettere l'efficacia del processo decisionale.

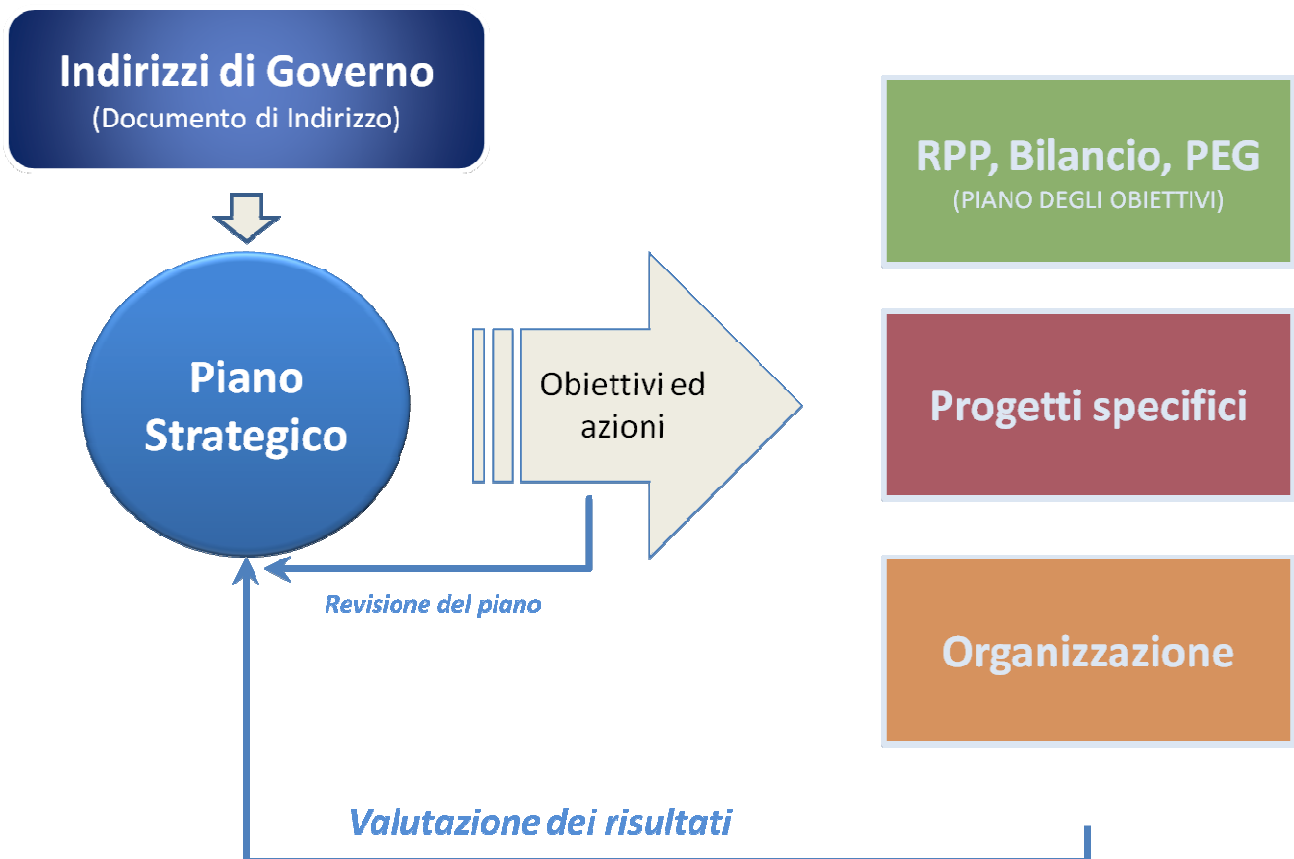
Alcune ultime premesse. Questo Piano strategico non contiene disposizioni operative esplicite in quanto lo strumento rispetta perfettamente le competenze previste dalla legge per i diversi organi di governo (al Consiglio la programmazione, alla Giunta l'organizzazione). Il Piano prevede inoltre un ciclo di realizzazione volto a sottoporre a verifica da parte delle comunità locali l'operato dell'amministrazione.

Il “linguaggio” individuato è nella definizione di “obiettivi” ed “azioni”, inseriti in una analisi di contesto fatta di punti di forza, debolezze, opportunità e rischi. Si vuole che la sintesi favorisca la comprensione dei programmi e la misurazione dei risultati.

Lo spazio di riferimento è quello immaginabile per la messa in opera delle politiche pubbliche dell'Unione, e non solo dei singoli Comuni. È difficile immaginare alcune politiche oggi riguardanti un solo ente interno all'Unione, da qui l'esigenza di comporre scenari di maggiore efficienza e di sistema. Non si vuole dunque costruire uno strumento in più, ma mettere a sistema, integrare e rendere valutabili i tradizionali strumenti di programmazione e di gestione dell'Ente pubblico, in un contesto di cambiamento straordinario.

2. Scelte strategiche e programmazione:

la rappresentazione del processo di governo del Piano strategico



3. Il contesto

3.1 Le Unioni di Comuni

In Italia esistono 8.150 Comuni, di cui il 72% con meno di 5.000 abitanti. Esistevano 16 Unioni nel 1999 e se ne registrano quasi 300 oggi. Il fenomeno riguarda 1.400 Comuni e quasi 5 milioni di cittadini amministrati. Nella nostra regione il dato statistico è ancora più significativo, in tale contesto si colloca l'Unione dei Comuni della Bassa Romagna, **una delle più grandi in Italia**.

La Regione ha provveduto a uniformare la composizione delle Giunte delle Unioni in Emilia-Romagna, ferma restando la necessità di garantire la rappresentanza e la voce delle comunità locali, dei suoi eletti e dei suoi cittadini soprattutto in una Unione grande come la nostra. Da qui è nata l'idea di costruire e gestire i rapporti fra i Comuni associati come in un sistema unitario e solidale anche per evitare il pericolo e l'illusione del "Grande Comune", e per allontanare ogni pretestuosa allusione alle fusioni.

La proposta concettuale con cui il presente Piano strategico è ordinato parte dalla definizione che i Comuni della Bassa Romagna hanno dato all'Unione, ossia quella di una **Federazione di Comuni**.

Tale concetto ha una serie di implicazioni. Sul piano della rappresentanza comporta due tipi di confronto, il primo in relazione alle maggioranze politiche e ai pesi della popolazione, il secondo vedendo tutti i Comuni alla pari. Sul piano della gestione di servizi, si può rappresentare la Federazione come l'erogatore di un livello "essenziale" di servizio che viene garantito, successivamente che lasci spazio all'autonomia finanziaria e politica del singolo Comune di aggiungere in quantità e qualità.

Infine il concetto di Federazione rimanda anche al tema della *perequazione*, l'accezione solidaristica dell'organizzazione, funzione di perequazione che ovviamente ha un costo. Essa dovrà in primo luogo riguardare i piccoli Comuni, come già oggi avviene soprattutto nell'ambito dei Servizi sociali.

3.2 Il perché e i numeri dell'Unione

L'Unione dei Comuni della Bassa Romagna è stata costituita all'inizio del 2008 da 9 Comuni, sul cui territorio abitano complessivamente **102.300 abitanti**; i Comuni aderenti sono quelli appartenenti all'omonima Associazione intercomunale, manca purtroppo all'appello il Comune di Russi che comunque partecipa in convenzione alla gestione di diversi servizi. La superficie occupata è di **479,71 Km quadrati**, oltre un quarto dell'estensione della provincia di Ravenna. La densità abitativa è di 213 abitanti per Km quadrato.

Le principali vocazioni produttive sono l'agricoltura, la trasformazione dei prodotti agro-alimentari, la meccanica e il manifatturiero in generale. Tale assetto ha consentito di subire le conseguenze della crisi economica meno di altri territori limitrofi. Tuttavia non sono mancati e non mancano tuttora elementi di preoccupazione e di crisi occupazionale, e l'Unione si è spesa fin dalla primavera scorsa con misure rivolte a lavoratori, famiglie e imprese per attutire gli effetti della crisi.

L'Unione dei Comuni gestisce **16 servizi** conferiti dai Comuni aderenti con apposite convenzioni. Il Bilancio annuale dell'Unione ammonta a circa **15 milioni di euro di spesa**, di cui oltre 7 vengono dedicati al settore dei servizi sociali. Molte di queste risorse derivano da contributi statali e regionali; il resto delle risorse proviene essenzialmente dai Comuni aderenti, che sono incentivati dalla legge statale e regionale ad unificare la gestione dei servizi al fine di migliorare i propri livelli di efficacia e di efficienza.

L'Unione dei Comuni ha poco meno di 150 dipendenti, ma solo 50 sono impiegati completamente presso l'Unione; i restanti 100 sono condivisi con i Comuni. In tutto il territorio vi sono circa 750 dipendenti comunali, ne consegue che l'Unione rappresenta ormai almeno il 10% della forza lavoro. Con il Piano strategico si prefigura il **progressivo rafforzamento delle funzioni** in capo all'Unione: tale prospettiva comporta un ulteriore spostamento di personale, nella convinzione che il processo associativo costituisca un'occasione importante di crescita professionale, di specializzazione delle competenze, di miglioramento dei servizi e di maggiore efficienza. Come ben espresso dal documento di indirizzi, i futuri assetti organizzativi prevedono l'impiego del personale attualmente dipendente dei Comuni e dell'Unione, così da limitare l'incremento della spesa di personale e offrire opportunità di crescita agli attuali dipendenti.

La forma della pianta organica attuale – strutturata in 8 aree funzionali e 3 servizi - rende conto della logica incrementale che fino ad oggi ha caratterizzato l'Associazione prima, l'Unione poi. Questo Piano strategico vuole essere un contributo anche sotto questo profilo, perché la progettualità nelle organizzazioni dei Comuni e nell'Unione sia coerente, non ingeneri sovrapposizioni, perché permetta di rintracciare facilmente responsabilità e competenze, e promuova l'affermazione delle capacità delle persone anche nel lungo periodo.

3.3 Le risorse finanziarie

La Regione Emilia-Romagna, con la Legge 11/2001 e la successiva Legge 10/2008, disciplina le misure di riordino territoriale nonché il sostegno e l'incentivazione delle forme associative. La L.R. 10/2008, in particolare, assegna risorse sotto forma di contributo ordinario a patto che le funzioni vengano conferite alle Unioni dai Comuni **in modo integrale**, "*escludendo tassativamente il permanere di residue funzioni in capo ai singoli comuni*" (art. 13 c. 5). Questo è un principio di base, non solo per continuare a ricevere contributi, piuttosto per utilizzare gli stessi perché i servizi conferiti siano efficienti e durevoli nel tempo, e infine non si generino conflitti fra le diverse braccia dell'organizzazione.

A ciò si aggiunga che le funzioni oggetto del possibile conferimento sono precisamente tipizzate dalla legge (art. 14), e quindi saranno anche il termine di paragone con cui rapportarsi ad altre Unioni per apprendere e per migliorare ulteriormente i rispettivi *standard*. La delibera della G.R. 629 del 11/05/2009 fissa i criteri e le modalità, limitatamente agli anni 2009/2010, per l'erogazione dei contributi correnti alle Unioni, individuando specifiche tabelle di riferimento.

Oggi l'Unione dei Comuni della Bassa Romagna riceve in via ordinaria circa **255.000 euro** di contributi, finanziando indicativamente il 2% del suo bilancio. Tuttavia se si esclude la parte afferente ai servizi sociali del bilancio, per cui si ricevono contributi di altra natura, allora la percentuale cresce al 6,3%. Si può prevedere, in via generale, che i contributi ordinari possano diminuire, a parità di funzioni espletate. Nel 2008 l'Unione, oltre a beneficiare di contributi ordinari in misura più significativa (425.000 euro), ha beneficiato di un contributo straordinario (start-up) di 210.000 euro, non ripetibile nel tempo. Per precisa volontà politico-gestionale i contributi acquisiti saranno "spalmati" nei corrispondenti esercizi in modo da attutire la conseguente e complementare crescita dei costi a carico dei Comuni.

È evidente del resto che i contributi straordinari, e forse anche quelli ordinari con il crescere del numero di Unioni, siano stati pensati con la funzione di incentivo alla nascita delle Unioni da parte di Stato e Regioni. Tuttavia, dato un certo numero di anni in cui tali risorse hanno una dimensione significativa, è un obiettivo sensato quello di costruire le premesse per generare entro lo stesso numero di anni le economie di scala necessarie per mantenere gli equilibri di bilancio. Nel breve periodo, fino a che gli incentivi per funzione tipizzata resteranno significativi, è quindi utile conferire funzioni in modo integrale al fine di beneficiare di quanti più incentivi possibile e di porre le basi per **risparmi strutturali ed effettivi di spesa**.

Di seguito si riportano le tabelle previste dalla delibera G.R. 629/2009 in vigore per gli anni 2009 e 2010.

3.4 Le funzioni conferite all'Unione

Funzioni e servizi	Tipologia di gestione	Dimensione delle politiche
Gestione del personale	Gestita dall'Unione	In parte sovracomunale
Gestione delle entrate tributarie e servizi fiscali	Gestita dall'Unione	Comunale
Gestione economica e finanziaria	Gestita dai Comuni	Comunale
Servizi tecnici, urbanistica e edilizia	Sovrapposizione fra Comuni e Unione	Sovrapposizione
Servizi informativi ed informatici	In via di trasferimento all'Unione	Oggi comunale
Organizzazione unitaria dei servizi demografici (anagrafe e stato civile)	Gestita dai Comuni	Comunale
Appalti di forniture di beni e servizi	Gestita dai Comuni	Comunale
Appalti di lavori pubblici;	Gestita dai Comuni	Comunale
Sportello unico attività produttive	In via di trasferimento all'Unione	Oggi comunale
Attività istituzionali e segreteria	Gestita dai Comuni	Comunale
Polizia municipale	Gestita dai Comuni	Sovracomunale a gruppi di tre
Protezione civile	Gestita dall'Unione	In parte sovracomunale
Servizi sociali	Gestita dall'Unione	Sovracomunale
Servizi scolastici e culturali	Sovrapposizione fra Comuni e Unione	Comunale e in parte coordinata
Strumenti di pianificazione urbanistica in ambito intercomunale	Gestita dall'Unione	Comunale
Funzioni comunali in materia di edilizia residenziale pubblica	Gestita dall'Unione	Comunale

3.5 Contributo ordinario base corrispondente a tipologia di funzione o servizio svolto in forma associata

Funzione o servizio svolto in forma associata	Contributo assegnabile Delibera G.R. 629/2009	Contributo assegnato Anno 2009
Gestione unitaria servizi demografici (anagrafe e stato civile)	10.000,00	No
Gestione del personale	40.000,00	TUTTO, comprensivo delle 5 funzioni sotto indicate
- Reclutamento del personale / concorsi	5.000,00	
- Trattamento economico	5.000,00	
- Trattamento giuridico (gestione amministrativa del personale)	5.000,00	
- Relazioni sindacali	5.000,00	
- Formazione professionale	5.000,00	
Gestione economica e finanziaria e controllo di gestione	17.000,00	NESSUNO
- Gestione economica e finanziaria	10.000,00	
- Controllo di gestione	5.000,00	
Gestione delle entrate tributarie e servizi fiscali	25.000,00	TUTTO, comprese le 2 funzioni sotto indicate
- Riscossione tributi	10.000,00	
- Attività di recupero fiscale	5.000,00	
Gestione unificata ufficio appalti, contratti, forniture di beni e servizi, acquisti	30.000,00	NESSUNO
- Progettazione delle opere (progetto esecutivo capitolati tecnici)	5.000,00	
- Gestione degli appalti (forniture, servizi)	5.000,00	
- Gestione degli appalti (lavori pubblici)	5.000,00	
- Gestione dei contratti	5.000,00	

Gestione unificata servizi informativi	35.000,00	PARZIALE
- S.I.A. (Sistemi informativi associati)	10.000,00	In parte
- Sistema informativo territoriale	10.000,00	No
- Servizio informativo-statistico	10.000,00	Si
Viabilità, circolazione	20.000,00	NESSUNO
- Gestione e manutenzione strade	5.000,00	
- Segnaletica	5.000,00	
- Illuminazione pubblica e servizi connessi	5.000,00	
Servizi istituzionali	10.000,00	NESSUNO
- URP sovra comunale	5.000,00	
- Comunicazione istituzionale	3.000,00	
Gestione del territorio	60.000,00	PARZIALE
- Catasto	5.000,00	No
- Gestione e manutenzione verde pubblico	5.000,00	No
- Vigilanza e controllo antisismico	5.000,00	Si
- Urbanistica	7.000,00	Si
- Commissione unica per la qualità architettonica ed il paesaggio e autorizzazioni paesaggistiche di cui alla l.r. 31/2002	5.000,00	No
- Edilizia residenziale pubblica (ufficio casa)	5.000,00	Si
- Costituzione e gestione di un fondo per la perequazione territoriale (ex art. 15 co. 3 l.r. n. 20/2000)	5.000,00	Si
- Ufficio di piano per la predisposizione del PSC	20.000,00	Si
Funzioni di polizia municipale e di protezione civile	30.000,00	PARZIALE
- Polizia municipale	15.000,00	No
- Protezione civile	5.000,00	Si

Funzioni culturali e ricreative	25.000,00	PARZIALE
- Biblioteche	5.000,00	Si
- Musei e pinacoteche	5.000,00	No
- Programmazione e gestione attività culturali	5.000,00	No
- Gestione degli impianti sportivi e ricreativi	5.000,00	No
Funzioni attinenti al settore sociale e socio sanitario	60.000,00	TUTTO, comprese le 7 funzioni sotto indicate
- Organizzazione e gestione dell'ufficio di piano e del piano per la non autosufficienza di cui all'articolo 51 della l.r. 27/2004	20.000,00	
- ISEE (Redditometro) ed armonizzazione dei regolamenti per l'accesso ai servizi	5.000,00	
- Erogazione dei servizi di nido d'infanzia e servizi integrativi (l.r. 1/2000 e ss. mm.)	7.000,00	
- Servizi rivolti agli anziani	5.000,00	
- Servizi rivolti ai disabili	5.000,00	
- Servizi rivolti a persone in situazione di dipendenza o disagio sociale	5.000,00	
- Servizi rivolti ai minori	5.000,00	
Funzioni attinenti allo sviluppo economico	20.000,00	PARZIALE
- Promozione turistica o territoriale	5.000,00	Si
- Sportello unico attività produttive	10.000,00	No
Funzioni servizi scolastici	20.000,00	NESSUNO
- Scuola materna	5.000,00	
- Trasporto scolastico	5.000,00	
- Mense scolastiche	5.000,00	

3.6 Il capitale umano

Il funzionamento dell'Unione dei Comuni si basa su un utilizzo razionale ed efficiente del personale messo a disposizione dagli enti aderenti. A tal fine, sono state già introdotte alcune significative innovazioni, nella misurazione delle prestazioni e nel controllo delle presenze (*badge*), finalizzate ad **una maggiore produttività di chi lavora nell'Unione e nei Comuni**.

La riforma del pubblico impiego (imperniata sul DLG. 150/2009) costringerà l'Unione e gli enti della Bassa Romagna a rivedere i sistemi di valutazione del personale e delle performance organizzative, fra le altre cose, imponendo la regola che per la maggior parte dei dipendenti si dimezzino o si annullino gli incentivi. Lo stesso decreto inoltre sottrae alla contrattazione integrativa molti compiti, portandoli alle autonome decisioni degli enti, ridimensionando fortemente il ruolo delle organizzazioni sindacali. Si tratta a ben vedere di scelte eccessive e quindi poco condivisibili, come sottolineato dalle associazioni delle Autonomie Locali, in quanto potenzialmente foriere di forti conflittualità oltre che di ostacolo alle esigenze di innovazione e incentivazione del merito, di cui gli Enti Locali necessitano invece fortemente.

Ciò premesso, le politiche del personale dell'Unione dovranno assicurare un adeguato approvvigionamento delle risorse umane e promuoverne lo sviluppo, attraverso il corretto utilizzo del **nuovo sistema di valutazione** e della formazione, per un'efficace ed efficiente gestione dei servizi erogati dagli enti locali della Bassa Romagna. Saranno attivati **processi di riorganizzazione** finalizzati all'incremento dei servizi gestiti dall'Unione ed al contenimento dei costi di quelli già presenti, facendo il possibile per mantenerne o elevarne la qualità.

In particolare andranno perseguite le seguenti specifiche azioni:

1. assicurare lo sviluppo delle risorse umane, **premiando i meritevoli** e disincentivando e **sanzionando comportamenti scorretti** o non orientati agli utenti ed ai risultati;
2. favorire la **maggiore responsabilizzazione di dirigenti e PO** evitando una proliferazione eccessiva di apicali, quindi prevedere una verticalizzazione dell'organizzazione, al tempo stesso prevedendo l'integrazione dei servizi;
3. **selezionare e integrare le migliori professionalità**, che in un piccolo Comune non troverebbero opportunità adeguate, prevedendo inoltre la possibilità di **rotazione** fra dipendenti dei Comuni e nell'Unione al fine di condividere le eccellenze, abituare le persone al cambiamento, e implicitamente offrire opportunità, motivazione e stimoli di crescita personale e carriera;
4. effettuare un'osservazione continua dell'attività dei servizi erogati per garantire il rispetto nel tempo degli **standard di qualità** fissati;

5. migliorare la qualità del lavoro degli addetti, in modo da qualificare ulteriormente i servizi agli utenti;
6. **contenere / ridurre i costi** a carico dei Comuni della Bassa Romagna e dei Comuni, aumentando le entrate (attraverso la vendita di servizi ad altri enti) e razionalizzando progressivamente le spese di funzionamento;
7. mantenere il buon **clima organizzativo** interno all'ente;
8. promuovere **una sempre maggiore integrazione operativa** tra gli uffici dell'Unione e gli uffici comunali, allo scopo di migliorare l'efficacia e l'efficienza dell'azione degli enti;
9. **modificare il sistema di valutazione** perché risponda alle nuove esigenze dell'organizzazione, in stretto raccordo con il controllo di gestione;
10. prevedere un costante supporto in **formazione e ascolto** perché le persone possano specchiarsi nel sistema di valutazione e siano aiutate a migliorare.

4. Le due esigenze della pianificazione strategica

L'analisi di contesto conduce alla definizione delle linee strategiche per il futuro della Bassa Romagna e dell'Unione dei Comuni.

- I. È necessario anzitutto indicare un livello permanente di pianificazione strategica, uno spazio continuo nel tempo, finalizzato a definire gli **scenari di riferimento** e a elaborare le politiche pubbliche di lungo periodo. Un salto di qualità, l'idea di una **“Bassa Romagna” come sistema**, sul piano provinciale e regionale. Generalmente l'arco temporale per la messa in opera di una politica pubblica è (almeno) un decennio, si pensi alla pianificazione territoriale. Tale spazio nella proposta qui formulata può avere una dimensione sia fisica che virtuale, il fine è rendere protagonisti i soggetti organizzati del territorio, corresponsabili le parti sociali nell'individuazione delle politiche pubbliche e assoggettare da subito l'ente locale alla valutazione di questo stesso Piano strategico. Di fatto oggi esiste già tale momento di pianificazione strategica, con riferimento alle tematiche fondamentali: si tratta, da un lato, del **patto per la sostenibilità e per lo sviluppo** e del **piano strutturale comunale** (PSC in forma associata), dall'altro, del **piano di zona per la salute e il benessere sociale**. Qui la proposta è di rendere strutturate le esperienze positive e fare emergere il soggetto che valuta gli obiettivi della pianificazione strategica e il suo raggiungimento. A ciò si potrebbe aggiungere un **“forum giovani”**, spazio parallelo partecipativo di libera espressione dell'universo giovanile a cui l'Ente locale potrebbe offrire l'opportunità di esprimersi formulando proposte e di valutare le politiche di area.

- II. Contemporaneamente devono essere messe in opera le prime **“misure di riorganizzazione”** dell'Unione mediante i tradizionali atti di programmazione finanziaria (Consigli) e i progetti specifici (Giunta), ma sempre in riferimento alla “visione complessiva dell'organizzazione” che scaturisce dagli scenari di lungo periodo definiti all'interno dei documenti di pianificazione già disponibili. In altri termini, come il documento di indirizzi sostiene, serve conciliare la pianificazione di lungo periodo con l'efficienza del processo decisionale. Pertanto occorre da subito chiarire sinteticamente **obiettivi ed azioni** che non blocchino l'attività amministrativa, che però la rendano valutabile, in modo semplice e trasparente, sia dallo spazio di partecipazione “tradizionale” sia dal “forum giovani”.

Il “Piano strategico dell'Unione” individua dunque lo scenario strategico prolungato nel tempo e contemporaneamente definisce “Obiettivi ed azioni” di breve e medio periodo.

5. Scenari di riferimento

Le analisi che seguono mettono in evidenza le caratteristiche positive e le problematiche del territorio (punti di forza e di criticità), associandole alle opportunità che si possono cogliere nel nostro futuro, ma anche alle minacce che si frappongono allo sviluppo dei servizi offerti alle comunità di cittadini.

5.1 Le persone (dal Piano di Zona per la salute e il benessere sociale)

Le politiche del *welfare* locale rappresentano il primo scenario di riferimento, con cui l'Unione si deve misurare in fase di definizione delle sue strategie. Si riporta di seguito un primo quadro analitico sui servizi alla persona e alla comunità, che scaturisce dai documenti di pianificazione già oggi disponibili e ai quali si rimanda; documenti che gli organi politici sono chiamati a valutare e a integrare nel modo più opportuno.

Punti di forza <ul style="list-style-type: none">• Ampia rete di servizi• Volontariato• Forte coesione sociale•	Criticità <ul style="list-style-type: none">• Crisi finanziaria degli Enti Locali• Aumento della domanda (crisi)• Frammentazione nuclei familiari•
Opportunità <ul style="list-style-type: none">• Associare la gestione dei servizi• Condivisione delle eccellenze• Fare massa critica nei servizi erogati••	Minacce <ul style="list-style-type: none">• Scarsità di risorse• Allontanamento della gestione• Progressivo invecchiamento della popolazione•

5.2 Il territorio (dal Patto per la sostenibilità e per lo sviluppo)

L'altro scenario fondamentale è rappresentato dal quadro di sviluppo del territorio della Bassa Romagna:

<p>Punti di forza</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ricchezza e dinamismo delle imprese • Diversificazione della produzione • Buona amministrazione pubblica • Vocazione agro-industriale del territorio • • 	<p>Criticità</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nanismo di fronte alla crisi (imprese e PA) • Poca ricerca e innovazione • Ambiente • Difficoltà di accesso al credito • •
<p>Opportunità</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cooperazione nella pianificazione territoriale • Sostegno pubblico all'innovazione e alla ricerca • Sburocratizzazione e semplificazione • Infrastrutture ambientalmente sostenibili • Sviluppo del territorio in chiave turistica • 	<p>Minacce</p> <ul style="list-style-type: none"> • Scarsità di risorse • Decentramento della produzione • Abbandono attività commerciali dai centri cittadini • •

(Il Piano di Zona per la salute e il benessere sociale, il Patto per la sostenibilità e per lo sviluppo e tutti gli altri documenti di maggior rilievo sono disponibili sul portale della Bassa Romagna www.labassaromagna.it)

6. “www.labassaromagna2020.it”

Come già affermato, l'intuizione di uno spazio, un laboratorio di pianificazione strategica permanente deve prendere forma anche in un nome: l'immagine del territorio della Bassa Romagna nel 2020 rimanda alla centralità della messa in opera delle politiche pubbliche che oggi si stanno definendo, in altri termini l'idea di questo spazio è l'idea di una comunità locale socialmente coesa che sa fare sintesi sulle politiche da implementare, e che si sottopone ad una verifica dei risultati delle stesse.

Ecco le principali caratteristiche di questo soggetto.

- Un **laboratorio permanente di pianificazione strategica**, lo scopo è quello di rendere visibile l'immagine di un territorio che “fa sistema”, non l'ipotesi di nove Comuni che competono fra loro, ma di un sistema territoriale che guarda all'esterno
- Il Laboratorio sarà il naturale spazio per strutturare la **concertazione fra le parti sociali**, nell'elaborazione di politiche pro cicliche o anticicliche (a seconda della situazione economica) e di sviluppo del territorio, pianificazione territoriale di area vasta (valutazione degli effetti del PSC), politiche di sostegno alle famiglie e alle imprese (*un vero e proprio “Patto per la Bassa Romagna”*)
- Il Laboratorio dovrebbe avere **visibilità**, un marchio (coerente con quello dell'Unione), un sito, un suo comitato direttivo guidato dal Presidente dell'Unione e rappresentativo delle varie forze politiche, sociali ed economiche presenti sul territorio (es: Firenze Futura). Il sito dovrebbe essere funzionale a tutte le attività di “*governance interna*”, **rendendo pubbliche le decisioni** delle conferenze tematiche di assessori e tecnici, momenti di governo per i nuovi servizi trasferiti all'Unione (*valutazione dei patti precedenti*)
- Il Laboratorio potrebbe avere poi lo scopo di **promuovere elaborazioni, convegni, dibattiti, campagne, accordi** e scenari di lungo periodo. Permettendo ai soggetti organizzati, ai cittadini e alle forze politiche di giocare un ruolo chiave nella definizione e nella messa in opera delle politiche pubbliche
- Con questa scelta l'Unione si sottopone a una **verifica esterna** grazie ad uno strumento di partecipazione, con uno sguardo di lungo periodo, e contemporaneamente lascia alla pubblica amministrazione il compito di applicare, gestire, quanto è stato deciso assieme. A tal fine, si potrà prevedere una specifica scadenza connessa alla valutazione del raggiungimento degli obiettivi del Piano strategico, gli esiti di questa valutazione saranno trasmessi a tutti i Consigli comunali e a quello dell'Unione
- Verrà costruito appositamente un progetto per il nuovo “**forum giovani**”

7. Gli obiettivi prioritari

Per affrontare le sfide che ci attendono, come affermato dal documento di indirizzi, l'Unione deve porsi i seguenti obiettivi prioritari ai quali è necessario conformare i programmi dell'Unione già nel breve e medio periodo.

Politiche di welfare:

1. **Servizi sociali**

Elevare complessivamente e qualificare la rete dei servizi di supporto sociale e socio-assistenziale per gli individui, le famiglie ed i bambini, estendendo le punte di eccellenza a tutto il territorio dell'Unione;

2. **Saperi**

Sostenere e aumentare i servizi rivolti all'educazione, formazione e fruizione della cultura per famiglie e studenti, ampliando l'offerta dei servizi educativi di competenza degli Enti Locali, dedicando inoltre un'attenzione particolare alle politiche per i giovani;

Politiche per il territorio:

3. **Semplificazione**

Semplificare, innovare e ridurre i costi dei servizi alle piccole e grandi imprese, alle famiglie, al mondo del lavoro, nel quadro di un percorso di crescita sostenibile;

4. **Ambiente**

Progettare e intervenire per rendere il territorio ambientalmente durevole;

Obiettivi trasversali:

5. **Occupazione**

Assumere il lavoro come obiettivo prioritario, promuovendo progetti finalizzati all'occupazione qualificata e al sostegno delle situazioni lavorative a rischio;

6. **Sicurezze**

Garantire all'intera comunità dei cittadini della Bassa Romagna standard minimi ed omogenei di sicurezza territoriale, sicurezza sul lavoro, sicurezza urbana e stradale, presidio del territorio e prevenzione degli abusi;

Obiettivi di qualità

7. Efficacia ed efficienza

Migliorare la qualità dei servizi. Al tempo stesso, non aumentare a parità di servizi i costi ordinari dell'Unione e dei Comuni ma anzi aumentare "continuamente" l'efficienza operativa dei servizi associati;

8. Capitale umano

L'efficienza passa in primo luogo dal miglioramento delle prestazioni, che si ottiene con un utilizzo corretto degli strumenti di incentivazione nonché realizzando un clima interno positivo improntato al "benessere organizzativo";

9. Economie di scala

Aumentare le economie di scala con particolare riferimento ai servizi interni e di staff, non a contatto con i cittadini, grazie alle sinergie conseguibili in un ambito territoriale particolarmente ampio;

10. Front-office

Aumentare la capacità di orientamento e di risposta alle domande dei cittadini, favorendo il dialogo e l'interazione, in modo da salvaguardare e rafforzare la qualità dell'azione amministrativa (*il front office in ogni Comune*);

11. Tecnologia

Potenziare la multicanalità, l'innovazione e l'accesso diversificato ai servizi da parte dei cittadini e nei rapporti fra i Comuni e l'Unione;

12. Trasparenza

Rendere conto dell'uso corretto dei poteri amministrativi e delle risorse dei cittadini;

13. Partecipazione

Supportare i Comuni e costruire nuovi spazi per moltiplicare le opportunità di partecipazione ai singoli cittadini e alle loro rappresentanze. Moltiplicare le occasioni per la discussione delle scelte associative, rendendo gli assessori e i consiglieri comunali partecipi del progetto;

14. Valutazione

Rendere per chiunque facilmente leggibile, fruibile e valutabile l'azione dell'Unione ed i risultati che raggiunge per ogni Comune associato e per ogni cittadino che serve, pubblicando informazioni chiare e prospetti illustrativi sul portale dell'Unione.

Per ognuno degli obiettivi appena elencati occorre definire le azioni da sviluppare: esse si manifesteranno e si stanno già manifestando con progetti specifici in fase di approvazione, le ricadute monetarie dei progetti sono rintracciabili nei Bilanci di Previsione, gli aspetti organizzativi nel PEG e in altri atti con cui saranno conferiti nuovi servizi oltre che razionalizzati quelli già conferiti all'Unione (v. Tabella 3.4).

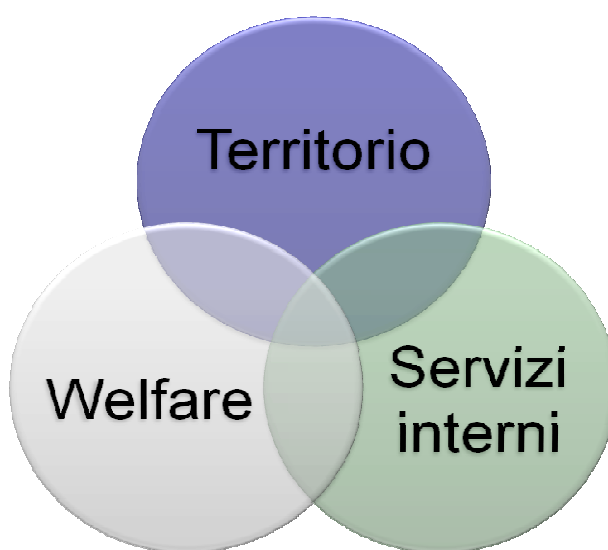
Ne discende un piano ampio ed articolato di *obiettivi, azioni e progetti* da realizzare nei prossimi anni. Si sottolinea come la rappresentazione dell'attuazione di politiche pubbliche in obiettivi, azioni e progetti, così come il Piano strategico stesso, non voglia moltiplicare gli strumenti di programmazione sopra citati, previsti dalla legge, ma coordinarli e tradurli in una prospettiva più comprensibile e valutabile dall'esterno.

La tabella che segue sintetizza e connette tra loro le scelte e gli strumenti da adottare.

Obiettivi	Azioni	Progetti
1) Welfare	Estensione rete dei servizi alla persona	Accreditamento. Linee di sviluppo ASP.
2) Saperi	Supporto all'autonomia scolastica ed estensione dei servizi educativi	Nuovo progetto scuola e coordinamento pedagogico. Progetto giovani
3) Semplificazione	Dematerializzazione degli atti, sburocratizzazione servizi alle imprese	SUAP Bassa Romagna. Commissione unica pubblico spettacolo
4) Un territorio ambientalmente durevole	Aumentare le competenze e il coordinamento delle politiche sul territorio	Nuovo UPA (RUE, POC). Ufficio antisismica. Commissione unica per la qualità architettonica. Progetto Ambiente. Unificazione S.I.T. della Bassa Romagna
5) Occupazione	Promuovere progetti finalizzati all'occupazione e al sostegno delle situazioni lavorative a rischio	Misure anticrisi e/o di sostegno alla crescita (Patto per la qualità dello sviluppo)
6) Sicurezza	Rafforzamento Polizia Municipale	Progetto nuova PM. Ufficio sanzioni
7) Efficacia ed efficienza	Riorganizzazione contestuale degli uffici dell'Unione e dei Comuni. Superamento duplicazione delle funzioni. Razionalizzazione del back office	Revisione dei progetti dell'Unione. Società partecipate
8) Capitale umano	Azioni finalizzate al benessere organizzativo e al miglioramento delle prestazioni	Nuovo sistema di valutazione, formazione e supporto psicologico
9) Economie di scala	Unificazione dei servizi interni fra Unione e Comuni interessati	Nuovi progetti (ragionerie, servizi generali, informatica, acquisti, contratti e appalti, progettazioni, altri servizi...)
10) Front-office	Potenziare l'attività di front-office nei singoli Comuni	Progetto Comunicazione. Nuova attività coordinata degli URP e integrazione con lo SUAP Customer satisfaction
11) Tecnologia	Promozione della multicanalità nei sistemi informativi	Intranet, digitalizzazione dei documenti e dei servizi, migrazione e integrazione dei siti, banda larga (DUP)
12) Trasparenza	Aumentare l'attività di informazione e di accesso alla macchina amministrativa	Il Portale della trasparenza
13) Partecipazione	Supportare e potenziare le attività dei Comuni, prevederne nel caso di politiche di ampio raggio	Formazione per amministratori e tecnici, implementazione di social network , strumenti su www.labassaromagna.it
14) Valutazione	Rendere misurabili gli obiettivi. Favorire il raggiungimento dei risultati programmati	Nuovo sistema di pianificazione e di controllo. Formazione del personale. Fondazione www.labassaromagna2020.it

8. La riorganizzazione dell'Unione

La nuova organizzazione dell'Unione sarà improntata ai **tre ambiti di politiche pubbliche** che possiamo oggi individuare alla luce delle strategie sopra delineate (Territorio/Welfare/Servizi interni), fermo restando che le scelte di dettaglio dovranno essere adeguate nel tempo in base a quanto definito in sede di laboratorio permanente (bassaromagna2020).



8.1 Il back office

Il primo obiettivo dell'Unione è ovviamente quello di razionalizzare tutto il back-office, laddove si possano in questo modo **condividere le migliori professionalità disponibili** e al tempo stesso **ridurre i costi di produzione**. Questo con riferimento soprattutto ai *servizi interni*: non ha senso, infatti, avere nove uffici che fanno gli stipendi, nove che fanno contratti e appalti e così via. E' possibile inoltre conseguire significativi miglioramenti oltre che economie di scala in relazione agli altri servizi, ferma restando in questo caso la necessità di salvaguardare la continuità e la qualità dei rapporti con gli utenti dislocati nell'intero territorio dell'Unione.

Non solo, i servizi già conferiti o da conferire devono rispettare in ogni caso il **principio dell'integrità**, evitando ogni sovrapposizione tra la struttura dell'Unione e quella presente nei Comuni e quindi **eliminando ogni possibile fonte di spreco**.

Come emerge dal quadro di contesto svolto, sarà necessario individuare tutte le possibili semplificazioni delle strutture e dei servizi che si intendono trasferire all'Unione, cercando di garantire la necessaria **contestualità**. Quanti più progetti saranno varati in un arco di tempo ristretto, tanto più saranno possibili le permutazioni che permettono la maggiore soddisfazione degli enti e degli individui coinvolti. Al contrario, quanto più sconnesso sarà il processo decisionale, quanto più disarticolata l'azione organizzativa, tanto più si creeranno diseconomie.

La scelta delle persone nella costruzione dei nuovi uffici sarà svolta con un'ottica di lungo periodo e di contenimento dei costi, **ricorrendo il meno possibile a consulenze o ad assunzioni esterne**. Ciò, da una parte genererà opportunità di carriera per alcuni dipendenti, soprattutto se provenienti da piccoli Comuni, ma dall'altra non permetterà sempre un risparmio immediato, in quanto verosimilmente non sarà previsto mai un arretramento della retribuzione individuale in termini nominali. Se ne deduce che l'unica via per conseguire economie di scala nel breve periodo è l'espletamento di nuovi servizi a parità di risorse impiegate, in attesa di poter ridurre i costi in sede di razionalizzazione organizzativa grazie anche alla mancata sostituzione del personale collocato a riposo.

Vale la pena di sottolineare come un grande cambiamento sia in atto nel modo di concepire l'organizzazione. L'emblema di questo cambiamento, su cui Comuni e Unione intendono scommettere, è lo **Sportello Unico per le attività produttive**. La pubblica amministrazione in questo caso non riceve indicazioni su come organizzare le risorse dedite ai servizi, ma l'obbligo di fornire un certo numero di prestazioni in un certo tempo. La pena è severissima: la spoliazione della funzione all'Ente locale. Ciò significa che le funzioni che prima erano svolte da più uffici in ogni rispettivo Comune, oltre ad altre aggiuntive funzioni, oggi devono prevedere un rapporto standardizzato con un nuovo front-office da attivare in via telematica.

Tale sfida rende non rilevanti logiche di conservazione delle precedenti forme organizzative, e al contrario impone **una netta concettualizzazione fra "Back" e "Front"**: sul primo è bene agire nella maggior razionalizzazione possibile, al fine di migliorare le prestazioni, abbattere costi e tempi; il secondo deve essere invece rafforzato, in modo da mantenere un sistema adeguato di relazioni con gli utenti. Se applichiamo a tutti i servizi tale impostazione, come il documento di indirizzi prevede, verranno esplorate tutte le vie per semplificare le procedure, responsabilizzare le strutture, migliorare i servizi e al tempo stesso contenere i costi.

8.2 La valutazione dei risultati

Il funzionamento dell'Unione dovrà essere attentamente e costantemente monitorato, con particolare riferimento agli **indicatori di miglioramento** che saranno specificati di volta in volta nei

singoli progetti in attuazione di quanto stabilito nei documenti di programmazione.

In tale ottica, si riporta in appendice un estratto del documento relativo ai risultati gestionali conseguiti nel primo, effettivo anno di vita dell'Unione, il 2009: il documento mostra gli obiettivi raggiunti e le economie realizzate, seppur in un arco temporale assai limitato (v. [Appendice n. 2](#)). Si tratta di una sintesi piuttosto interessante, ai fini del presente piano, in attesa che il nuovo sistema di controllo di gestione possa produrre analisi ancor più specifiche e dettagliate, con indicatori sempre più chiari, comprensibili e misurabili.

E' del tutto evidente che il percorso di sviluppo e di razionalizzazione intrapreso con la nascita dell'Unione è lungo e complesso, e richiede un arco temporale certamente maggiore; in ogni caso, i dati sui costi e i benefici ci confortano, in prospettiva, e lasciano intravedere margini ulteriori di crescita.

Grazie al conferimento di nuove funzioni e alla razionalizzazione graduale del back office, l'Unione dei Comuni può migliorare la propria performance sotto il *duplice profilo* che ci interessa:

- **maggiore efficacia**, con attivazione di nuovi servizi di qualità (come lo sportello telematico alle imprese) e con implementazione di quelli esistenti;

- **maggior efficienza**, grazie al progressivo efficientamento dei servizi conferiti e al contenimento dei costi generali di funzionamento (nell'Unione e nei singoli Comuni).

Tutto questo nonostante le enormi difficoltà prodotte da un quadro complessivo, normativo e finanziario, sempre più ricco di vincoli e di contraddizioni, che non aiutano certo le autonomie locali a crescere e a consolidare i loro servizi. Un quadro complessivo, tuttavia, che ci induce a considerare l'Unione dei Comuni una strada obbligata se vogliamo assicurare in modo duraturo alla comunità della Bassa Romagna una capacità di governo adeguata e servizi di qualità.

8.3 Perequazione

A completamento degli obiettivi prioritari del Piano strategico, un ruolo importante deve essere rivestito dall'aspetto solidaristico dell'Unione. Se infatti si propone un'idea concettuale di Unione quale "federazione" di Comuni, non può sfuggire la funzione perequativa dell'Unione stessa verso i Comuni, ciò al fine di garantire livelli standard di servizi e prestazioni, anche laddove la capacità di contribuire all'Unione da parte di un Comune fosse limitata.

Il meccanismo perequativo dovrà concretizzarsi nella compensazione fra trasferimenti e rimborsi, e potrà concettualmente essere rappresentato come un vero e proprio costo. In particolare si ravvisa questa necessità per i piccoli Comuni, sia nel caso in cui il trasferimento di personale costituisca un mancato presidio del territorio, sia nel caso in cui il trasferimento stesso non fosse possibile. A ciò si aggiunga, anche per Comuni di dimensioni leggermente maggiori, che

un eventuale trend di spesa storica potrebbe rendere oggettivamente impossibile sostenere un'impennata di trasferimenti, se non compensata da altrettanti rimborsi o minori spese di personale nel breve periodo. Siccome l'Unione, come espresso da questo stesso piano, agisce valorizzando il personale interno ai Comuni, trasferendo e comandando, se ne deduce che l'impossibilità di un Comune corrisponde ad una tendenziale maggiore disponibilità di un altro.

Si rimanda pertanto ad un approfondimento in sede tecnica perché sia elaborata coerentemente col Bilancio dell'Unione un meccanismo di perequazione limitato nel tempo e nella misura, che consenta ai Comuni di affrontare lo start-up del Piano strategico e il trasferimento di servizi, ma che cessi gradualmente di produrre i suoi effetti in pochi anni. Si intende che questo meccanismo è conseguente all'adesione di tutti gli enti all'insieme delle convenzioni di conferimento, così come previsto dalla L.R.10/2008.

8.4 Comunicazione e nuovo front-office

Contestualmente, come lo stesso documento di indirizzi prevede, *mentre nei Comuni si trasforma e si alleggerisce il Back-office dei servizi trasferiti all'Unione, l'attività di Front-office deve conoscere una fase di grande sviluppo*. Serve un grosso investimento in professionalità e capacità nella realizzazione di strategie di comunicazione adeguate ad un sistema di 100.000 abitanti, non più solo ad un piccolo Comune, con l'obiettivo di migliorare la trasparenza dell'operato della pubblica amministrazione; trasparenza quale presupposto di qualsiasi progetto di partecipazione.

Proponiamo in questa sede ***una nuova concezione delle relazioni con i cittadini, le imprese ed il terzo settore***. Una concezione che caratterizzerà il progetto di SUAP ma successivamente, e in modo integrato, anche il rapporto con il cittadino. L'elemento chiave di tale idea sta nel considerare il fattore comunicazione come centrale nella sua efficacia. Sarà necessario individuare una coerenza nell'immagine dell'Ente locale mentre si rivolge al cittadino e all'impresa, dal giornale all'Urp.

L'idea è quella di costruire ***una gamma di opportunità di comunicazione che valorizzi sempre il Comune***, l'unico titolare della funzione di Front-office e non l'Unione, come in parte accade oggi. Sono allo studio soluzioni organizzative e informatiche, esperienze di altre parti di Italia, per concepire un rapporto di front-office per cittadini, imprese e terzo settore improntato alla moltiplicazione delle informazioni e dei servizi disponibili, all'uniformazione sul territorio degli stessi servizi e delle informazioni, alla semplicità della comprensione, all'abbattimento dei tempi per le procedure che oggi si fanno in più uffici e in diversi momenti. Generalmente si usa dire che ci si intende avvicinare alla logica di "***un solo evento***".

Per fare tutto ciò occorre prima di tutto discriminare qualitativamente le informazioni di primo livello dalle altre, prevedendo un servizio di front-office che su tutto il territorio permetta un'offerta uniforme di tali informazioni e di un certo numero di servizi. Ciò non significa che ogni Comune non possa fare di più, anzi ci si augura che l'abbattimento dei costi e il miglioramento del servizio standardizzato consenta di caratterizzarsi meglio Comune per Comune. Si pensa cioè di cogliere la sfida data per lo Sportello Unico per le imprese e di andare oltre, verso le imprese e verso i cittadini, date le evidenti sovrapposizioni di servizi che possono essere utili alle prime e ai secondi. Si pensa dunque ad uno **sportello multi-ente e multi-utente**, che valorizzi il simbolo del Comune e permetta allo stesso di aggiungere e caratterizzarsi. Un progetto per tutti i Comuni, che preveda investimenti significativi in trasparenza e comunicazione esterna soprattutto per i Comuni più distanti da Lugo.

Per fare tutto questo occorre investire, come l'Unione sta già facendo, nella comunicazione interna (a cominciare dalla nuova *Intranet*) e in quella esterna, in formazione, in soluzioni informatiche specifiche e innovative, in comportamenti organizzativi che potranno favorire il raggiungimento di **standard ottimali di trasparenza e di partecipazione alla cosa pubblica**, nella direzione peraltro evidenziata nei recenti indirizzi del Ministero della funzione pubblica.

8.5 Partecipazione e governance

Le azioni tese ad una maggiore trasparenza, all'incremento dell'informazione verso i cittadini e alla partecipazione degli stessi alla vita amministrativa e istituzionale, preludono all'istituzione di nuovi modi di decisione e di condivisione finalizzati, in ultima analisi, al miglioramento della qualità dei servizi. Il concetto federativo, da cui si è partiti nel presente piano, definisce e conferma l'idea di una forte autonomia degli Enti fondatori e di un'Unione che deve operare **al servizio dei Comuni**. Obiettivo irrinunciabile è quello di valorizzare l'autonomia dei Comuni, che l'Unione stessa pone nella condizione di esercitare fino in fondo il ruolo proprio di Enti di governo dei rispettivi territori; autonomia che non va contrapposta, dunque, con la capacità dell'Unione dei Comuni di decidere sul piano operativo e di gestire i servizi per i cittadini e le imprese in modo efficace ed efficiente.

La "Federazione" impone che i Comuni, i Sindaci, le Giunte, i Consigli comunali, *governino insieme*. Tale affermazione richiede impegno, e l'investimento in un progetto di *governance* interna. Si deve elaborare un piano di attività che dovrà diventare prassi per sviluppare la consapevolezza che gli eletti dai cittadini nei diversi Comuni stiano effettivamente governando *insieme*. Tale attività può essere vista come un primo rafforzamento della democrazia rappresentativa classicamente definita.

Ad essa deve seguire una strategia prevalentemente rivolta a favorire la partecipazione dei cittadini della Bassa Romagna alla vita amministrativa, sempre integrando le forme di democrazia rappresentativa, prevedendo direttamente il coinvolgimento del Consiglio dell'Unione e supportando con conoscenze e mezzi i Consigli comunali che vorranno in piena autonomia cimentarsi con progetti partecipativi sulle politiche pubbliche.

I due aspetti, *governance* interna e partecipazione, sono distinti ma connessi, perché già ora è spesso impossibile distinguere con esattezza quale sia l'Ente che mette in opera una politica pubblica, non solo nel rapporto fra Comune e Unione, ma anche fra Comuni. Si pensi all'ambito socio-sanitario, alla pianificazione territoriale, alle politiche di bilancio.

Si vuole raggiungere la maggiore efficienza possibile dei servizi, salvaguardando al tempo stesso la democrazia delle nostre Comunità locali. Si ritiene quindi che, nei diversi settori, debbano essere costruiti momenti permanenti di analisi, condivisione delle proposte e monitoraggio costante dei diversi servizi associati con gli amministratori rappresentanti dei Comuni membri dell'Unione, momenti finalizzati alla condivisione delle politiche.

Sebbene successivamente potrà essere definito meglio in un apposito progetto, la prassi che da subito si suggerisce e che in parte è già presente, è quella di pensare alle *conferenze tematiche* degli assessori e dei tecnici di riferimento dei Comuni, coordinati dal Sindaco delegato dall'Unione e dal rispettivo dirigente, come sede per elaborare proposte e valutazioni per tutte le decisioni principali e sostanziali che debbano approdare per competenza al Consiglio e alla Giunta dell'Unione. La non immediata formalizzazione di tale attività deve essere vista come un fattore di elasticità e di sperimentazione, ma la comunicazione interna deve essere pronta da subito a *riconoscere* questa prassi, questo modo di lavorare, e quindi di fatto le eventuali decisioni.

Il punto è *evitare che in più posti contemporaneamente si decida in modo diverso sulle stesse cose*, è una questione di informazione ma soprattutto di tempo: è necessario che le approvazioni di Giunta e Consiglio dell'Unione vedano la partecipazione *prima* delle conferenze tematiche. Così come saranno informati costantemente i segretari dei Comuni, che potranno coordinare la propria attività nella apposita *Conferenza dei segretari* e potranno specializzarsi sulle materie importanti per lo sviluppo dell'Unione.

Inoltre, è fondamentale dare ai Consiglieri comunali eletti nei consessi dei comuni membri la possibilità di discutere le principali scelte associative, all'interno dei Consigli Comunali, e di richiedere direttamente all'Unione specifiche tecniche sui progetti in essere, sullo stato della loro attuazione e sulla loro effettiva funzionalità, utilizzando gli strumenti di dibattito e di confronto già individuati (*come l'Assemblea generale dei consiglieri comunali*) e da individuare a livello regolamentare.

Per ciò che riguarda la *governance* saranno certamente necessari ulteriori approfondimenti.

E' già cominciata, peraltro, un'attività di formazione rivolta a tecnici e amministratori, e si può prefigurare il ruolo dell'Unione come Ente di supporto in tali politiche all'attività dei Comuni. La stessa Unione dovrà proporre nei prossimi tempi un metodo nuovo di partecipazione per le politiche di area, così come è già avvenuto in alcuni casi a cominciare dal presente Piano strategico, frutto di un lungo e articolato confronto che abbiamo ritenuto indispensabile al fine di dipingere gli scenari e le prospettive che ci attendono.

9. FILO D'ARIANNA

Il percorso di costruzione del Piano strategico

- **Dopo le elezioni del 2009:** inizia il confronto sui programmi di mandato dell'Unione
- **11 novembre 2009:** il Consiglio dell'Unione approva il Documento d'indirizzi sullo sviluppo dell'Unione
- **28 dicembre 2009:** la Giunta approva la proposta di Piano strategico, frutto della prima fase di confronto avviata all'interno dell'Unione e dei singoli Comuni sugli indirizzi di sviluppo
- **20 gennaio 2010:** presentazione in Consiglio del Piano strategico
- **Fine gennaio:** si apre la fase partecipativa (discussione nei 9 Consigli comunali e nelle Giunte; confronto con le forze sociali ed economiche; presentazione sul portale della Bassa Romagna)
- **Marzo:** al termine del confronto, il Consiglio dell'Unione approva il Piano strategico nel testo integrato con le osservazioni pervenute
- **Marzo-aprile:** riorganizzazione dell'Unione, approvazione delle nuove convenzioni e dei progetti in attuazione del Piano strategico
- **Maggio:** avvio del percorso "bassaromagna2020"
- **Alla fine di ogni anno:** valutazione dei risultati raggiunti
- **Entro giugno (dell'anno successivo):** presentazione dei risultati - ridefinizione continua dei programmi (Assemblea generale dei consiglieri dei Comuni dell'Unione)

FILO D'ARIANNA: UN'IPOTESI DI LAVORO

PROGETTI	2010				2011
	GEN - MAR	APR - GIU	LUG - SETT	OTT - DIC	
PROGETTO NUOVA PM UFFICIO SANZIONI					
SUAP BASSA ROMAGNA					
ACCREDITAMENTO/ASP					
SERVIZIO ASSOCIATO CULTURA E POLITICHE POER I GIOVANI					
NUOVO PROGETTO SCUOLA E COORDINAMENTO PEDAGOGICO					
SERVIZI GENERALI, APPALTI, CONTRATTI, COORDINAMENTO ANAGRAFI					
CONTROLLO DI GESTIONE, RAGIONERIA (ACQUISTI)					
NUOVA TEAM					
COMUNICAZIONE, PARTECIPAZIONE E NUOVO FRONT OFFICE					
INFORMATICA (internet, migrazione e integrazione dei siti, banda larga (DUP), digitalizzazione)					
INFORMAZIONE E GOVERNANCE INTERNA					
PROGETTO NUOVO UP, RUE, POC E PROGETTO SERVIZIO AMBIENTE FUNZIONI SISMICHE					
PARTECIPAZIONE EVALUTAZIONE DEL PIANO STRATEGICO	partecipazione				valutazioni

