



COMUNE DI CAMPEGALLIANO



CITTÀ DI CARPI



COMUNE DI NOVI DI MODENA



COMUNE DI SOLIERA

**PIANO STRATEGICO
DELL'UNIONE DELLE TERRE D'ARGINE
PER IL TRIENNIO 2019-2021**

MAGGIO 2019

Coordinamento interno:

Anna Messina – Direttore Generale Unione di Comuni delle Terre d'Argine

Susi Tinti – Responsabile Unico del Procedimento

Gruppo di Lavoro Nomisma:

Francesco Capobianco – Esperto Enti Locali

Paola Piccioni – Esperta Analisi statistiche

Luigi Scarola – Esperto Pianificazione strategica

Sommario

1. PREMESSA.....	4
2. LA VISION E IL PERCORSO DEL PIANO.....	5
3. ANALISI DEL CONTESTO SOCIO-ECONOMICO	9
3.1. Demografia, redditi e imprese	9
3.2. Le dinamiche del sistema di welfare locale.....	22
4. IL SISTEMA DI GOVERNANCE	28
4.1. I Servizi in Unione	28
4.2. Le nuove esigenze dei Servizi in Unione	32
5. LE LINEE STRATEGICHE DEL TERRITORIO	36
6. LE PROPOSTE	41
6.1. Le proposte per la governance.....	41
6.2. Le proposte per il territorio.....	48
BIBLIOGRAFIA E SITOGRAFIA	52

1. PREMESSA

Nell'ultimo trentennio le amministrazioni pubbliche locali si sono trovate a fronteggiare l'insorgere di nuovi fenomeni non soltanto sotto il profilo politico ed istituzionale, ma anche relativamente a quello economico-finanziario. Da un lato, il processo di globalizzazione ha richiesto agli Enti Locali - anche di piccola scala - un innalzamento delle competenze e delle aree di specializzazione e, dall'altro, lo Stato centrale ha via via ridotto le risorse da destinare a tali Enti, mettendone, in non pochi casi, a repentaglio il funzionamento della macchina amministrativa.

Nel recente passato, inoltre, a questi fattori si sono andati a sommare due profondi shock recessivi (2008-2009) e (2012-2013) che hanno prodotto crescenti aree di marginalità sociale ed economica, generando la crescita delle disuguaglianze, e una diminuzione delle risorse disponibili in termini di entrate fiscali e di strumenti per fronteggiare tali fenomeni.

Il ruolo di "anello debole" della "catena istituzionale" è andato ad appannaggio dei Comuni, i quali si sono, quindi, trovati a dover gestire nuovi bisogni con meno risorse, pur rappresentando il "luogo" nel quale il "cittadino" manifesta quotidianamente le proprie esigenze.

Per ovviare, almeno parzialmente, a questo insieme di fenomeni, le legislazioni regionale e nazionale e la stessa classe politica, almeno nei contesti più maturi, hanno intrapreso un profondo processo, tutt'ora in corso, di riordino amministrativo.

Uno dei cardini di tale processo è l'istituto delle Unioni di Comuni (disciplinato dal decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, che attuava la legge 3 agosto 1999, n. 265, specie con riferimento all'articolo 32) ovvero un ente costituito da due o più comuni per l'esercizio congiunto di funzioni o servizi di competenza comunale.

Le logiche a cui risponde tale istituto non sono soltanto quella di recuperare efficienza ed efficacia nell'erogazione dei servizi ai cittadini e di evitare duplicazioni di costi tra Enti comunali, ma anche quelle legate alla necessità di avere una visione condivisa del futuro, specie in un contesto in cui è venuto a mancare, seppur in parte, il livello istituzionale provinciale, a seguito dell'entrata in vigore della Legge 56 del 2014 (la cosiddetta "Legge Delrio"). A quest'ultima necessità vuole rispondere il presente Piano Strategico, inteso come un documento programmatico di breve-medio periodo partecipato e condiviso, nel quale, una volta definiti la Vision e il percorso metodologico (capitolo 2), sono state individuate le tendenze socio-economiche del territorio unionale, anche in ottica di benchmark (capitolo 3), ed analizzate le esigenze e le criticità relative ai meccanismi gestionali e decisionali dell'Unione (capitolo 4); da ultimo sono state individuate le linee strategiche di sviluppo e le proposte, sia sul versante della governance che su quello strettamente territoriale (capitolo 5).

2. LA VISION E IL PERCORSO DEL PIANO

L'Unione di Comuni Terre d'Argine ha dimostrato, in quasi tredici anni di operatività, come sia stato possibile gestire congiuntamente e proficuamente un elevato numero di servizi e funzioni comunali per un territorio complesso, con la più elevata densità abitativa (390 abitanti per Km²) di tutte le 39 Unioni di Comuni dell'Emilia Romagna (la media di tutti i territori in Unione in Emilia Romagna è inferiore ai 150 abitanti per Km²).

Fig. 2.1 - Terre d'Argine – Highlights del territorio



Fonte: Elaborazioni Nomisma su fonti varie

Alla complessità del territorio fa da cartina di tornasole la vivacità e la capacità di reazione alle emergenze, sia naturali che economiche, delle 105mila persone e delle oltre 10mila imprese attive che vivono ed operano nell'area.

Il Piano Strategico dell'Unione Terre d'Argine per il triennio 2019-2021, che si è costruito al fianco delle Amministrazioni Comunali e degli stakeholder cittadini, rappresenta un'occasione per affrontare le incombenti sfide, sia di competizione che di cooperazione tra territori d'area vasta, e, al contempo, dare maggiore visibilità e legittimazione pubblica all'Unione.

Pertanto, anche alla luce dell'ampia fase di audit progettuale (si veda nel prosieguo del capitolo), si propone la Vision in figura 2.2.

Fig. 2.2 - Terre d'Argine – La Vision al 2021



I lavori per la realizzazione del Piano Strategico dell'Unione delle Terre d'Argine hanno preso le mosse nel gennaio del 2019 su iniziativa della Presidenza dell'Unione.

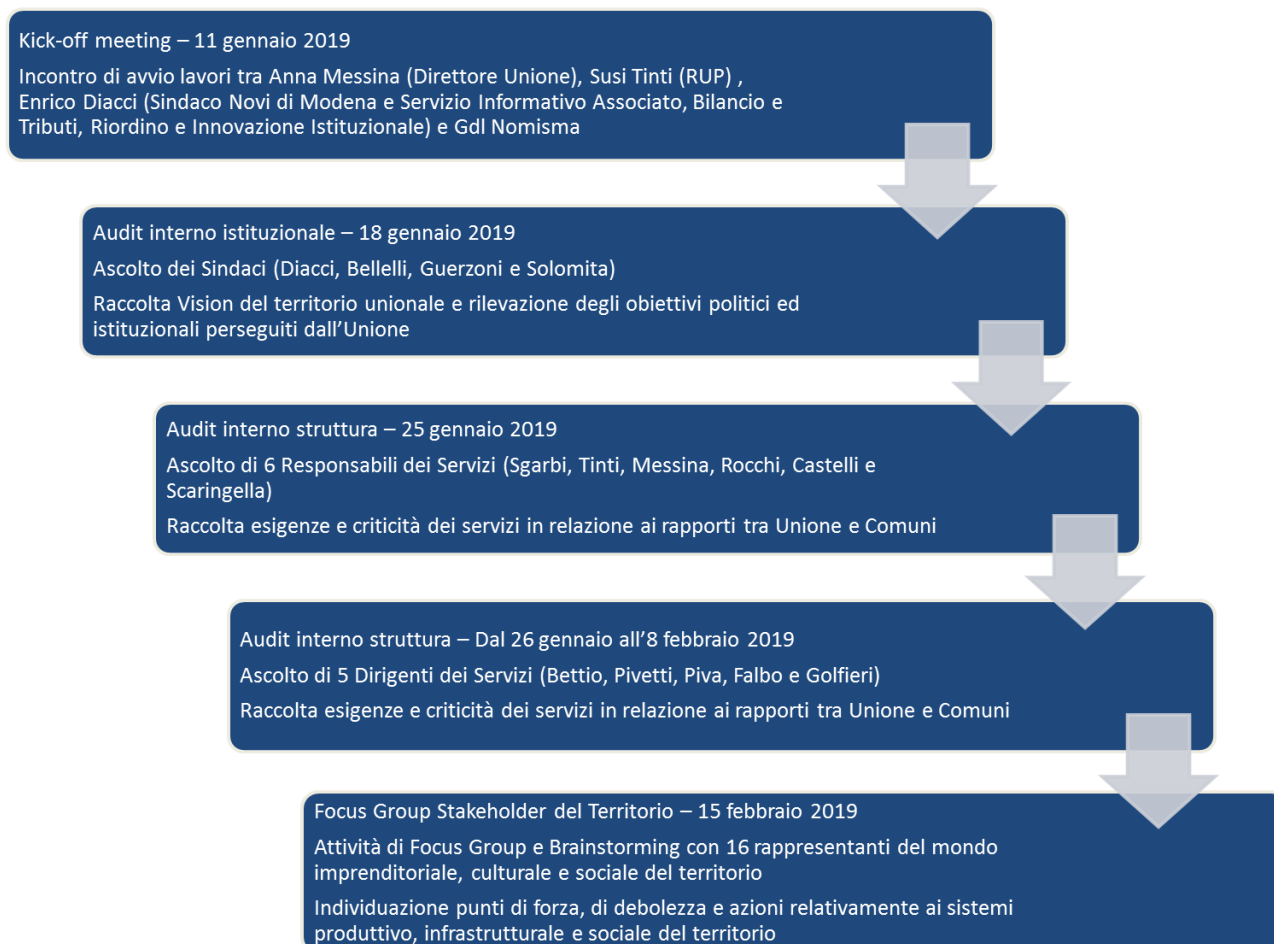
Il percorso progettuale ha comportato la realizzazione di quattro fasi di lavoro descritte in figura 2.3.

Fig. 2.3 Terre d'Argine - Le fasi di lavoro del Piano Strategico



All'interno di queste fasi di lavoro sono stati previsti importanti momenti di condivisione delle strategie sia con la struttura dell'Ente Unione e dei Comuni ad esso associati sia con gli stakeholder del territorio (figura 2.4).

Fig. 2.4 Terre d'Argine - Le attività di condivisione del Piano Strategico



Come mostrato in figura 2.4, sono state realizzate 15 interviste *face to face* strutturate ai rappresentanti politico-istituzionali, ai Responsabili dei diversi Servizi e alle figure dirigenziali, di seguito elencate:

- Enrico Diacci, Sindaco di Novi di Modena e Assessore dell'Unione al Servizio Informativo Associato, Bilancio e Tributi, Riordino e Innovazione Istituzionale;
- Alberto Bellelli, Sindaco di Carpi e Assessore dell'Unione ai Servizi Sociali e Sanitari;
- Paola Guerzoni, Sindaco di Campogalliano, Presidente dell'Unione e Assessore dell'Unione ai Servizi Educativi, alla CUC, alle Pari Opportunità e alle Politiche Giovanili;
- Roberto Solomita, Sindaco di Soliera e Assessore dell'Unione alla Sicurezza, alla Protezione Civile, al Personale e al SUAP;
- William Sgarbi, Dirigente Servizi Sociali dell'Unione;

- Susi Tinti, Dirigente Polizia Municipale, CUC e Affari Generali dell'Unione;
- Anna Messina, Direttore Generale dell'Unione;
- Vienna Rocchi, Segretario Generale – Comuni di Soliera e Campogalliano;
- Antonio Castelli, Dirigente Ragioneria, Tributi ed Economato dell'Unione;
- Francesco Scaringella, Dirigente Servizi Educativi dell'Unione;
- Alessandro Bettio, Responsabile Ufficio Tecnico - Comune di Soliera;
- Mara Pivetti, Responsabile Ufficio Programmazione e Gestione del Territorio – Comune di Novi di Modena;
- Enrico Piva, Dirigente Risorse Umane dell'Unione;
- Davide Golfieri, Dirigente Progetti Specifici dell'Unione;
- Salvatore Falbo, Responsabile Ufficio Tecnico - Comune di Campogalliano.

Le risultanze di questa ampia fase di ascolto sono state selezionate, aggregate e sintetizzate, servizio per servizio, nel capitolo 5, relativo al Sistema di Governance, cui si rimanda.

Parallelamente all'Audit interno sono state realizzate le attività di Focus Group e Brainstorming con le associazioni datoriali e sindacali, nonché con i rappresentanti di imprese, associazioni culturali, sportive e no profit; tali attività sono state condotte dapprima illustrando alla platea i risultati dell'analisi di contesto e poi coinvolgendo i partecipanti nell'individuazione degli "asset" e delle "sfide" territoriali. Per i risultati derivanti da questa fase, si rimanda al Capitolo 6. Di seguito si elencano i partecipanti al Focus Group:

- Adriano Aldrovandi – Presidente di Fruit Modena Group s.c.a. e di Opera Soc. Copp. Agr.;
- Ermes Allegretti - Circolo Naturalistico Novese;
- Stefania Ascari – Direttore Distretto Sanitario AUSL di Carpi;
- Andrea Bergomi - referente Medici Pediatri;
- Rita Cavalieri – Negoziante - Giunta provinciale Lapam;
- Marco Facchini direttore della Cantina di Limidi;
- Mario Ferrari - Titolare startup comunicazione informatica;
- Tamara Gualandi - Presidente Cna di Carpi;
- Silvia Luppi - presidente della Cantina di Limidi;
- Nicola Marino - Presidente Fondazione Casa del Volontariato;
- Katia Mazzoni - Blog sul pendolarismo;
- Enrico Messori - Presidente coop Bilanciai;
- Valerio Pozzi – Direttore OPAS Organizzazione prodotto allevatori suini;
- Alessandro Ribaldi – Architetto, Presidente Polisportiva;
- Roberto Righetti - Giornalista - Uff. Stampa di Modena;
- Filippo Serafini - Presidente Polisportiva, ingegnere in Tetrapak;
- Alessandro Mastrotto – Presidente Cantina di Carpi e Sorbara;

3. ANALISI DEL CONTESTO SOCIO-ECONOMICO

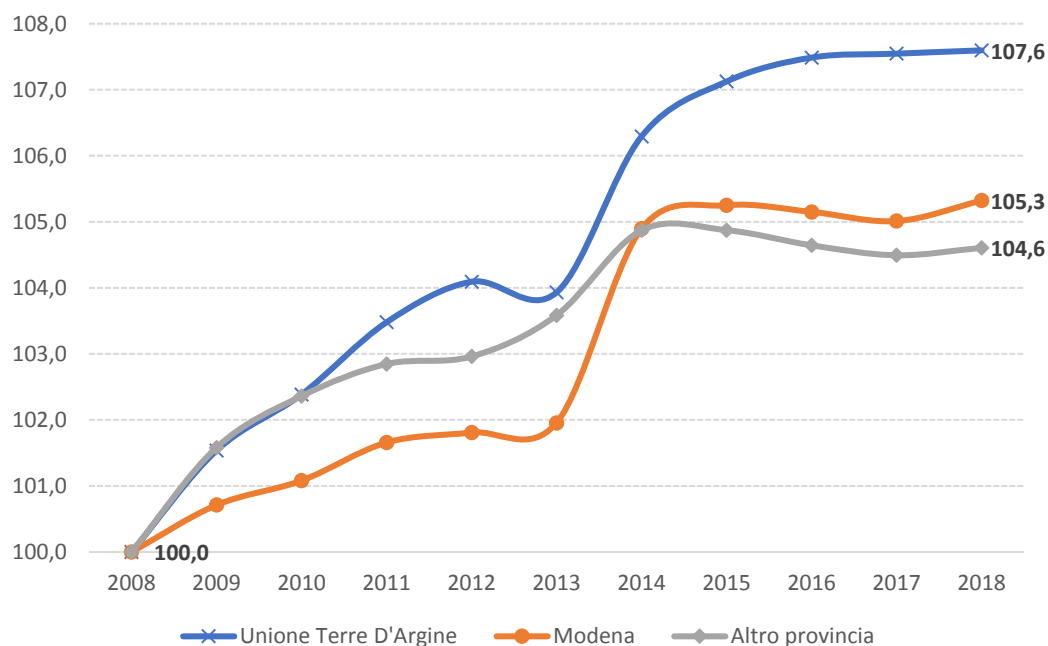
3.1. Demografia, redditi e imprese

Al primo gennaio 2018, la popolazione residente nei 4 comuni dell'Unione ammonta a 105.359 unità, pari al 15,0% del totale della popolazione provinciale. Carpi – con i suoi 71.148 abitanti – risulta il comune più popoloso dell'Unione, mostrando anche la densità di popolazione più elevata tra i 4 comuni (541 abitanti per chilometro quadrato contro una densità media pari a 390 ab/kmq).

Campogalliano, Novi di Modena e Soliera mostrano dimensioni in termini di popolazione notevolmente più ridotte, che vanno dagli 8.808 abitanti di Campogalliano ai 15.296 di Soliera, passando per i 10.107 di Novi di Modena.

I trend di popolazione a partire dal 2008 anni mettono in luce un territorio con una crescita di popolazione vivace, evidenziando un incremento del 7,6% rispetto a 10 anni prima, superiore sia a quello segnato dal comune capoluogo (+5,3%), che dal resto della provincia (+4,6%).

Fig. 3.1 - Terre d'Argine, Comune di Modena, Altro provincia
– La popolazione residente – Anni 2008-2018 – Anno 2008=100



Fonte: elaborazione Nomisma su dati Istat

Disaggregando la popolazione nella componente italiana e in quella straniera, si osserva che l'aumento più sostenuto rispetto ai territori di riferimento è dovuto principalmente alla componente italiana, che nel periodo in considerazione cresce di 2,8 punti percentuali, ad un ritmo maggiore rispetto al resto della provincia (+0,9%) e del comune di Modena (-0,9%).

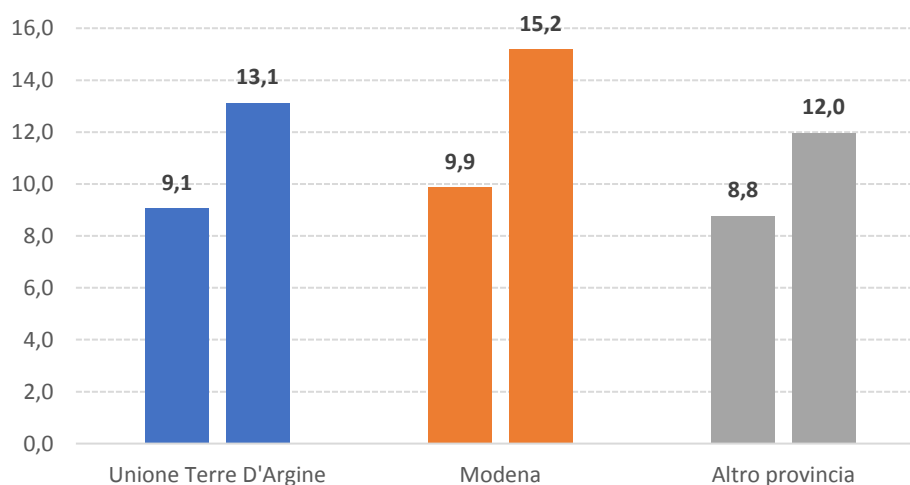
Tab. 3.1 - Terre d'Argine, Comune di Modena, Altro provincia –
La variazione della popolazione residente tra 2008 e 2018

	Italiani	Stranieri
Unione Terre d'Argine	+2,8%	+55,8%
Modena	-0,9%	+62,1%
Altro provincia	+0,9%	+42,8%

Fonte: elaborazione Nomisma su dati Istat

I dati relativi alla popolazione straniera rilevano un andamento in costante incremento: gli stranieri residenti nei comuni dell'Unione – che erano il 9,1% della popolazione nel 2008, rappresentano al 2018 il 13,1% del totale degli abitanti. Il ritmo di crescita dei residenti con cittadinanza straniera, come visto, nel decennio analizzato risulta comunque inferiore a quello del comune capoluogo (dove oggi gli stranieri rappresentano il 15,2% del totale dei residenti) e leggermente superiore rispetto a quello del resto della provincia, dove si contano 12 stranieri ogni 100 abitanti.

Fig. 3.2 - Terre d'Argine, Comune di Modena, Altro provincia – L'incidenza % della popolazione residente straniera sul totale residenti – Anni 2008 (sx) e 2018 (dx)

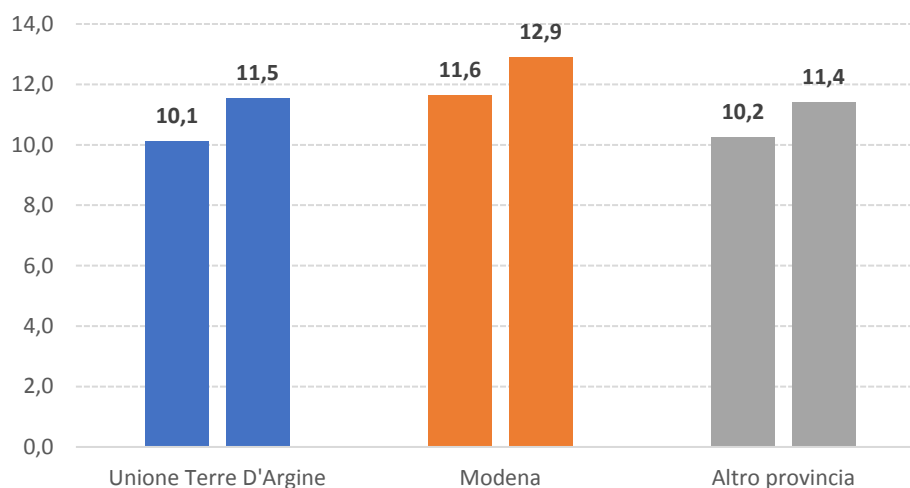


Fonte: elaborazione Nomisma su dati Istat

La struttura per età della popolazione è il risultato di cambiamenti, lenti ma costanti, avvenuti negli anni: la elevata sopravvivenza e la concomitante bassa natalità hanno fatto sì che i ritmi di crescita si siano concentrati in larga parte sulle fasce di popolazione più anziane, con derivante sbilanciamento della struttura per età verso le età maggiormente elevate. Se si guarda all'incidenza degli ultrasettantacinquenni sulla popolazione totale, target di popolazione che oggi ha maggiori necessità di ricorso a forme di assistenza, in tutti i territori analizzati si evidenzia una crescita nel corso del periodo analizzato. In termini assoluti, al primo gennaio 2018 la popolazione residente nei

4 comuni dell'Unione con 75 anni e più è pari a 12.139 persone (erano 9.891 mila nel 2008), evidenziando un ritmo di crescita del 22,7% (contro, rispettivamente, il 16,6% e il 16,7% segnati da comune di Modena e resto della provincia), che porta l'incidenza di tale fascia di popolazione sulla totale dal 10,1% all'11,5%. In questo segmento di popolazione sono inoltre gli ultraottantenni a crescere maggiormente, con un incremento di 23,9 punti percentuali.

Fig. 3.3 - Terre d'Argine, Comune di Modena, Altro provincia – L'incidenza % della popolazione di 75+ sul totale residenti – Anni 2008 (sx) e 2018 (dx)

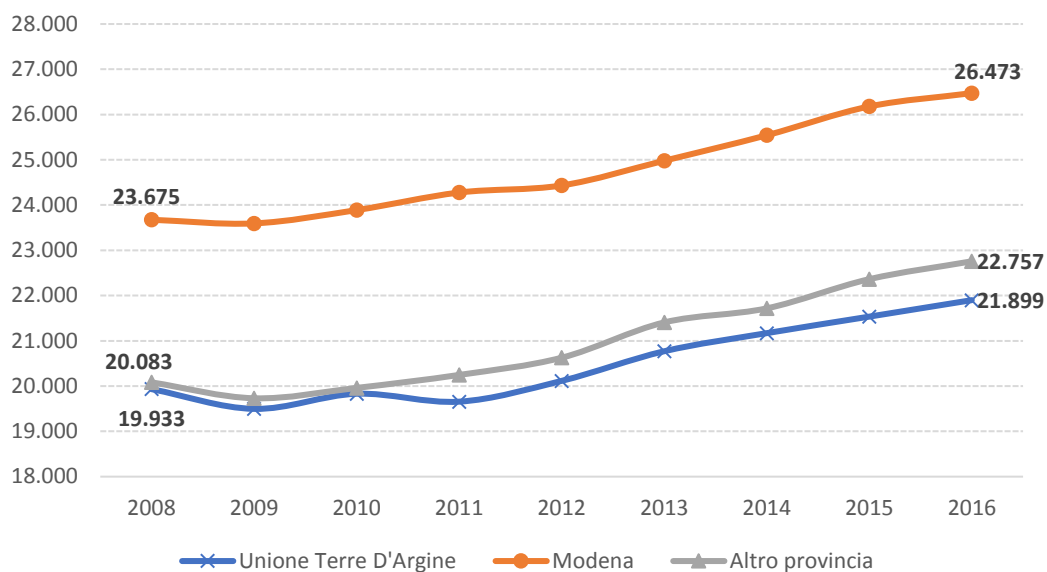


Fonte: elaborazione Nomisma su dati Istat

I livelli reddituali dei residenti nei 4 comuni dell'Unioni si collocano – nel contesto nazionale – su livelli mediamente elevati: il reddito medio IRPEF per dichiarante nel 2016 si attesta a 21.899€, circa 1.000 euro in più rispetto alla media nazionale, sebbene contestualizzando il dato a livello locale il territorio risulta mediamente meno ricco rispetto a quello del comune di Modena (26.473€) e del resto della provincia (22.757€).

Guardando il dato in serie storica, negli ultimi 8 anni, anche il ritmo di crescita segnato dai 4 comuni, pari al 9,9%, si attesta su valori leggermente al di sotto di quelli del capoluogo provinciale e del resto della provincia di Modena (11,8% e 13,3%, rispettivamente).

Fig. 3.4 - Terre d'Argine, Comune di Modena, Altro provincia – Il reddito imponibile IRPEF – Valori in euro - Anni 2008-2016



Fonte: elaborazione Nomisma su dati Dipartimento delle Finanze

Con 9,9 imprese attive ogni 100 abitanti, dato superiore sia rispetto al comune di Modena che al resto della provincia (entrambe 9,2%), il territorio dei comuni dell'Unione delle Terre d'Argine evidenzia un dinamico spirito imprenditoriale: a consuntivo 2017, le imprese attive presenti sul territorio dell'Unione sono 10.417 e costituiscono il 16,0% delle imprese dell'intera provincia.

Il cuore e motore dello sviluppo del territorio è il settore manifatturiero, trainato dal comparto del tessile-abbigliamento, che può contare su una rete di oltre 1.000 unità locali disseminate sul territorio (in special modo nei comuni di Carpi e Novi di Modena, sedi del Distretto della Moda di Carpi) che danno lavoro a oltre 6.000 addetti.

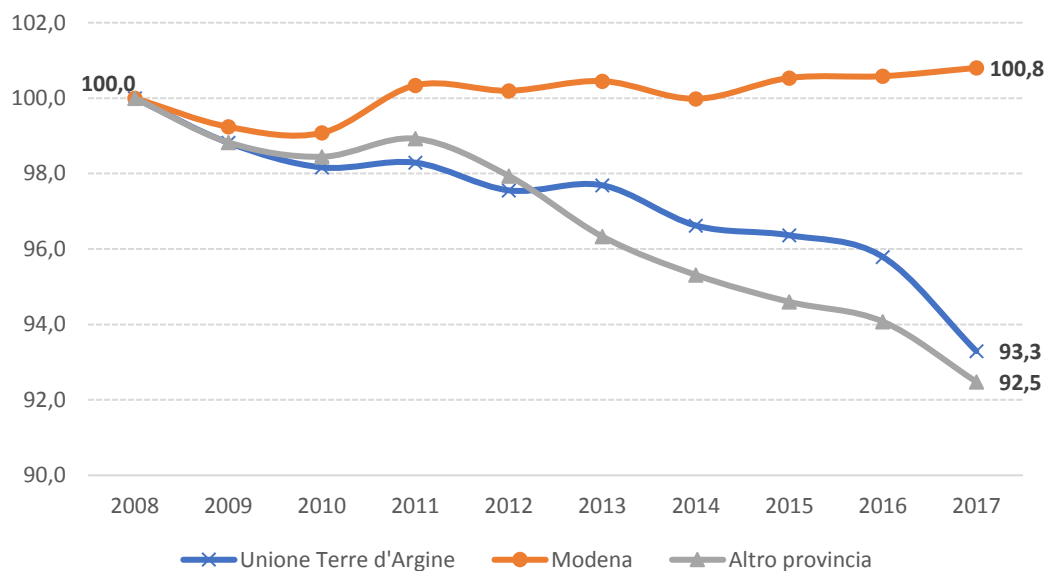
Il comparto del tessile, che propone prevalentemente abbigliamento femminile di fascia medio alta, è composto da poche grandi imprese accanto alle quali si colloca una fitta rete di piccole e piccolissime imprese (l'85% delle imprese ha meno di 9 addetti), la maggior parte delle quali di subfornitura.

Oltre al comparto tessile si segnalano, sempre in ambito manifatturiero, la fabbricazione di macchinari ed apparecchiature, che impiega sul territorio circa 2.000 addetti, la fabbricazione di prodotti in metallo e quella di articoli in gomma e materie plastiche (rispettivamente, circa 1.100 e 800 addetti).

Considerando la totalità delle realtà imprenditoriali locali, in serie storica, a partire dal 2008 il numero di imprese ha subito una contrazione pari al 6,7%, leggermente meno intensa di quella segnata nel resto della provincia (ad esclusione anche del comune di Modena), pari al -7,5%. Nel

solo comune di Modena invece, il numero di imprese attive si è mantenuto sostanzialmente stabile nel corso del periodo analizzato, evidenziando una crescita pari allo 0,8%.

Fig. 3.5 - Terre d'Argine, Comune di Modena, Altro provincia – Il numero di imprese attive – Anni 2008-2017 – Anno 2008=100



Fonte: elaborazione Nomisma su dati Registro Imprese CCIAA Modena

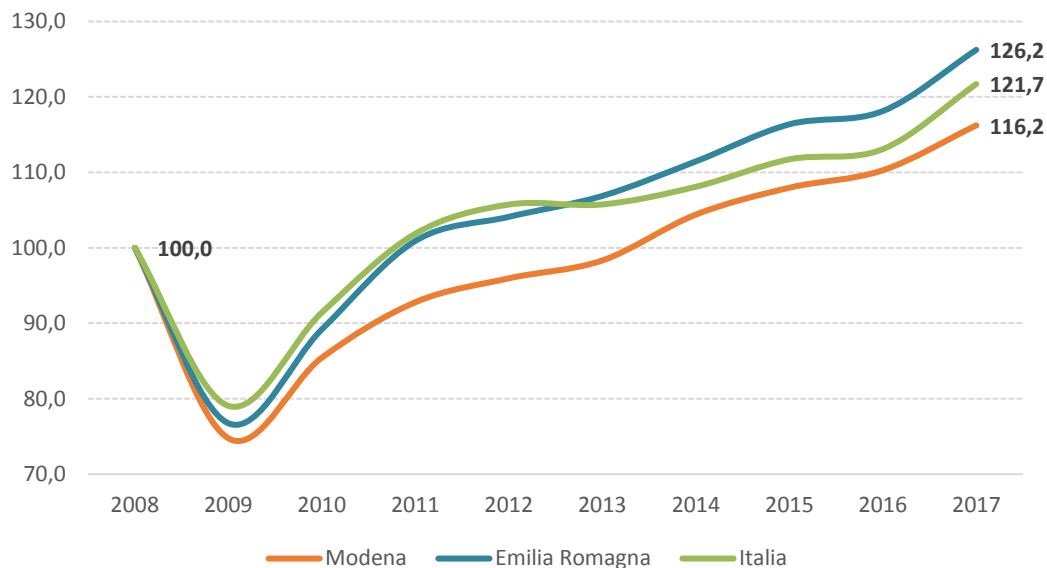
La minor dinamica delle imprese dell'Unione trova giustificazione da una parte in una composizione settoriale maggiormente vocata all'industria, dall'altra in strutturazione dimensionale, che vede una preponderanza di imprese di piccola e piccolissima dimensione, le quali, negli anni della crisi, hanno maggiormente subito il processo di selezione imprenditoriale.

Il numero di addetti totali delle imprese dei comuni dell'Unione Terre d'Argine è pari, al 2017, a 41.138, evidenziando – infatti - una dimensione media aziendale pari a 3,9, inferiore sia a quella del comune di Modena (5,6) che del resto della provincia (4,1).

Nel 2017 la provincia di Modena, con i suoi 12,7 miliardi di euro di esportazioni, si conferma una delle province più dinamiche in termini di propensione agli scambi commerciali con l'estero, posizionandosi all'ottavo posto nella graduatoria delle province esportatrici italiane.

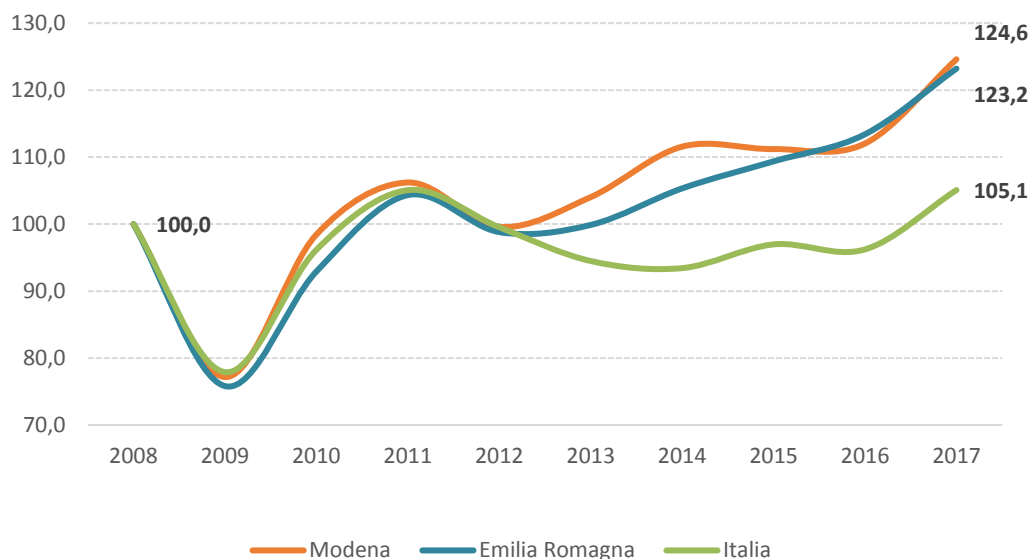
Dal 2008 – dopo un brusco crollo segnato nel 2009 generalizzato a tutti i territori di riferimento - le esportazioni sono cresciute del 16,2% e le importazioni del 24,6%; il saldo commerciale si è mantenuto positivo lungo tutto l'arco temporale analizzato attestandosi, al 2017, a 6,9 miliardi di euro, secondo valore a livello nazionale dopo quello segnato dalla provincia di Vicenza.

Fig. 3.6 - Provincia di Modena, Emilia Romagna, Italia – Il valore dell'export – Anni 2008-2017 – Anno 2008=100



Fonte: elaborazione Nomisma su dati Coeweb Istat

Fig. 3.7 - Provincia di Modena, Emilia Romagna, Italia – Il valore dell'import – Anni 2008-2017 – Anno 2008=100



Fonte: elaborazione Nomisma su dati Coeweb Istat

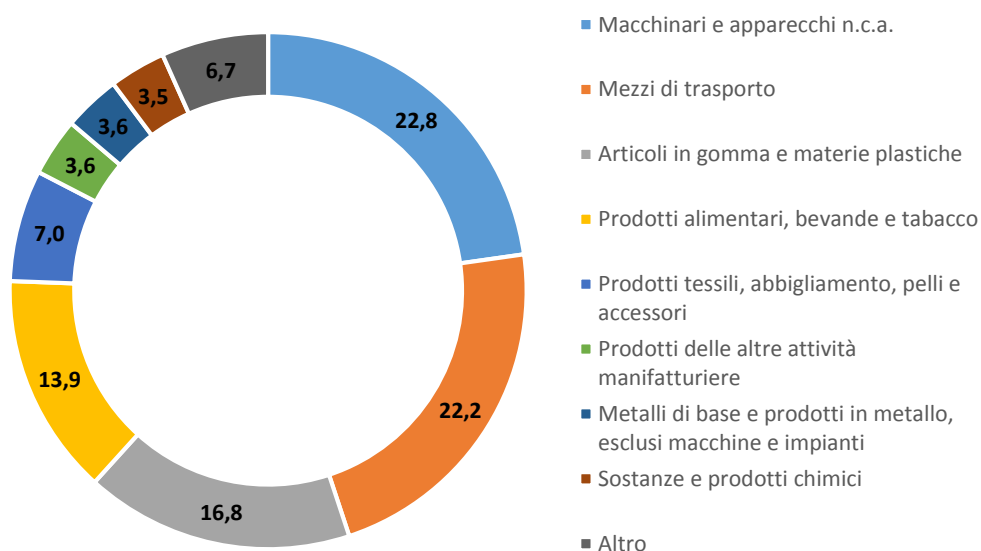
Rispetto alle zone di arrivo e destinazione dei flussi, i paesi Europei si confermano negli anni i principali partner commerciali della provincia modenese, concentrando il 65,5% degli scambi commerciali totali (è la Germania il primo Paese partner per import-export, accentrando il 15% dei

flussi provinciali), sebbene dal 2008 si evidenzia una contrazione della quota pari a 4,4 punti percentuali.

Crescono invece gli scambi con i Paesi asiatici, che al 2017 costituiscono il 16% dei flussi complessivi provinciali (la Cina concentra oltre il 50% degli scambi commerciali verso il totale dei paesi asiatici e dal 2008 gli scambi sono cresciuti del 47,3%) e con i paesi dell'America settentrionale (11,8% del totale di import e export provinciale, con gli Stati Uniti principale "approdo" provinciale).

I settori manifatturieri più rappresentativi della provincia di Modena sono i macchinari e gli apparecchi (che costituiscono il 22,8% dei flussi nel 2017), i mezzi di trasporto (22,2%), gli articoli in gomma e in materie plastiche (16,8%). I prodotti tessili rappresentano il 7% del complesso dei flussi commerciali verso e dall'estero.

Fig. 3.8 - Provincia di Modena, Emilia Romagna, Italia – I settori trinati per flussi commerciali (Import + Export) – Anno 2017



Fonte: elaborazione Nomisma su dati Coeweb Istat

Per scendere ad un livello di dettaglio locale e dar conto delle performance d'impresa del territorio, l'analisi seguente è stata dedicata allo studio dei bilanci aggregati delle società di capitali operanti entro i confini dell'Unione di Comuni Terre d'Argine. Come per la restante parte dell'analisi di contesto socio-economico, le performance di queste imprese sono state successivamente confrontate con quelle installate nel territorio comunale di Modena e con l'aggregato dei rimanenti comuni della provincia.

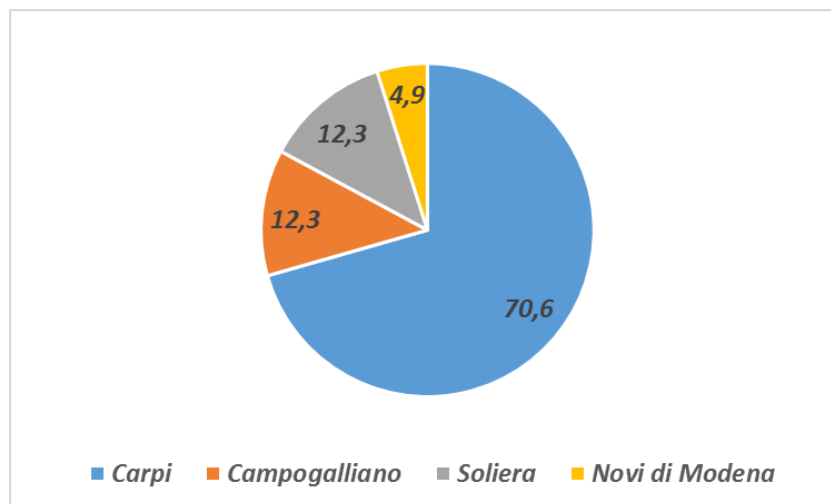
I bilanci di impresa analizzati sono stati 5.844: 2.956 (il 51%) relativi alle imprese dell'aggregato «altri comuni della provincia», 1.909 (il 33%) relativi alle aziende operanti a Modena e il rimanente 17% (979 imprese) attive nell'area dell'Unione.

I bilanci sono stati esaminati in modalità panel (le medesime aziende sono state seguite di anno in anno), in una serie storica che va dal 2008 al 2017 (ultimo anno disponibile con un numero di records di informazioni di bilancio congruo).

Le 979 imprese campionate all'interno dei confini dell'Unione sono 691 carpigiane (70,6%), 120 (12,3%) sia a Campogalliano che a Soliera e le rimanenti 48 (4,9%) operanti a Novi di Modena.

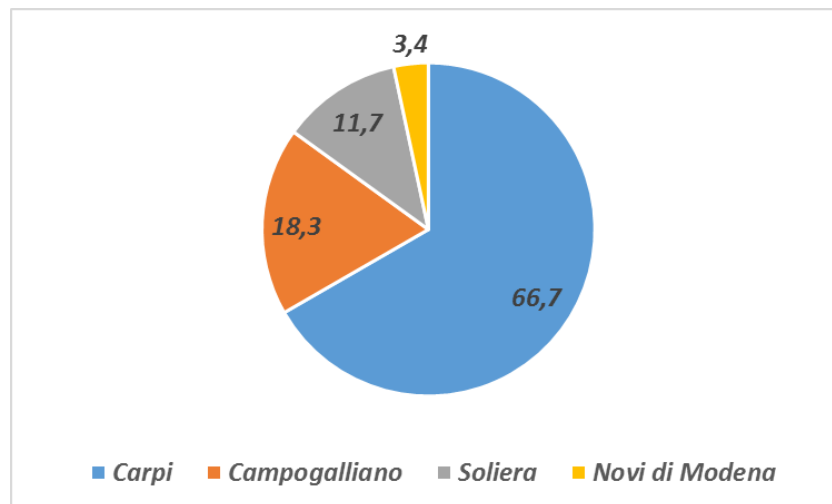
Suddividendo il campione in base ai ricavi delle vendite al 2017, circa due terzi (2,47 miliardi di euro) del totale (poco più di 3,7 miliardi di euro) si riferiscono alle imprese di Carpi (3,6 milioni di euro in media), il 18,3% a quelle di Campogalliano (5,6 milioni di euro per azienda), l'11,7% a Soliera (3,6 milioni di euro medi) e il 3,4% a Novi di Modena (2,6 milioni di euro per società). La media dei ricavi delle vendite al 2017 per le imprese dell'Unione è di 3,8 milioni di euro.

Fig. 3.9 - Terre d'Argine – Campione 979 imprese – Distribuzione % del numero di imprese – Anni 2008-2017



Fonte: elaborazioni Nomisma su dati Bureau Van Dijk

Fig. 3.10 - Terre d'Argine – Campione 979 imprese – Distribuzione % dei ricavi delle vendite – Anno 2017

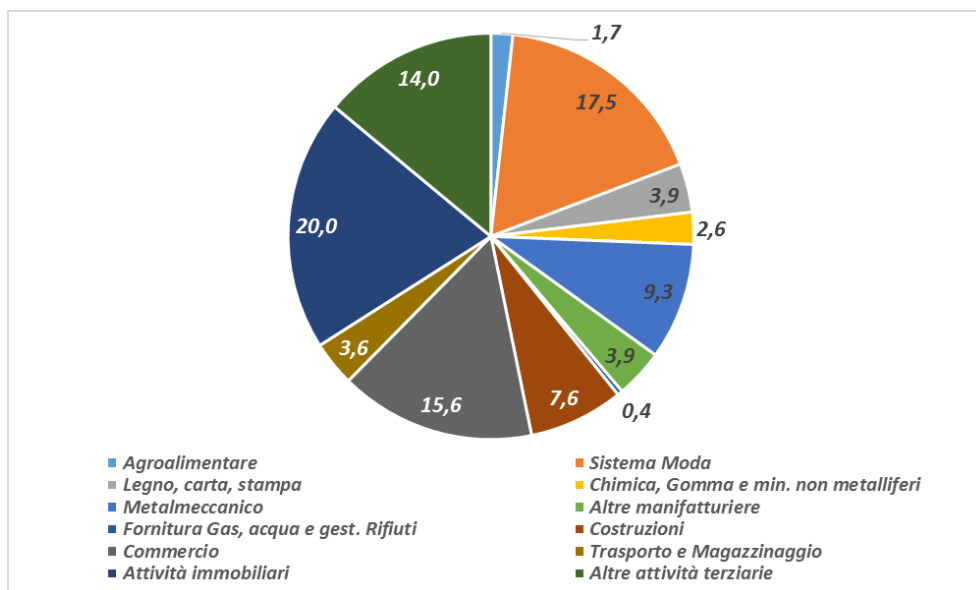


Fonte: elaborazioni Nomisma su dati Bureau Van Dijk

In termini di numerosità, le imprese del campione Terre d'Argine (di seguito Tda) si concentrano in 6 settori principali: le attività immobiliari (20%), il sistema della moda (tessile, confezionamento e pelletteria con il 17,5%), il commercio (15,6%), le attività manifatturiere non espressamente indicate (14%), il metalmeccanico (9,3%) e le costruzioni (7,6%), lasciando il rimanente 16% a tutti gli altri comparti.

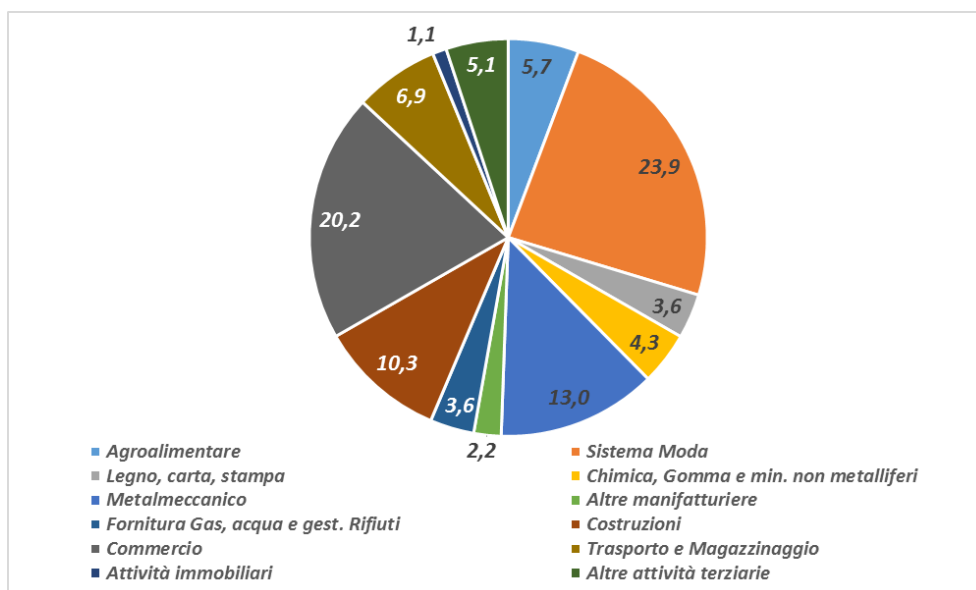
Analizzando i ricavi del 2017, il principale settore è rappresentato dal sistema della moda (23,9% pari a 888 milioni di euro), seguito dal commercio (20,2% - 749 milioni di euro), dal metalmeccanico (13% - 482 milioni di euro), dal comparto edile (10,3% - 384 milioni di euro), dalle attività di trasporto e magazzinaggio (6,9% - 255 milioni di euro) e dall'agroalimentare (5,7% - 213 milioni di euro), mentre il rimanente 19,9% è riferibile ai settori rimanenti.

Fig. 3.11 - Terre d'Argine – Campione 979 imprese – Distribuzione % del numero di imprese per settore – Anni 2008-2017



Fonte: elaborazioni Nomisma su dati Bureau Van Dijk

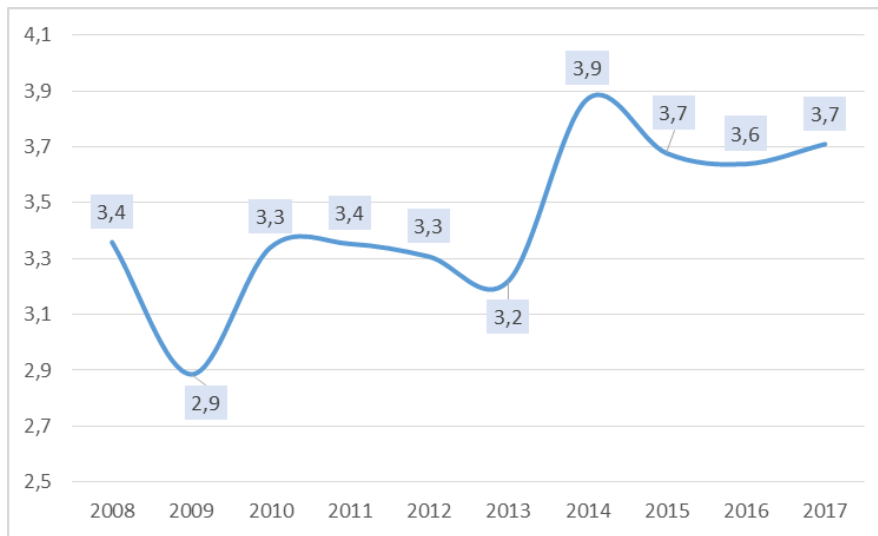
3.12 - Terre d'Argine – Campione 979 imprese – Distribuzione % dei ricavi delle vendite per settore – Anno 2017



Fonte: elaborazioni Nomisma su dati Bureau Van Dijk

Relativamente alle performance, le società del campione Tda hanno mostrato una crescita in termini di ricavi del 10,5% nei 9 anni considerati. I volumi di affari aggregati presentano un andamento abbastanza ciclico rispetto ai fondamentali dell'economia: i decrementi del PIL reale del 2009 e del 2012-2013, infatti, coincidono con i cali dei ricavi; ciò, tuttavia, non sembra verificarsi nell'ultimo triennio nel quale emerge una crescita pressoché nulla dei ricavi, a fronte della ripresa del PIL.

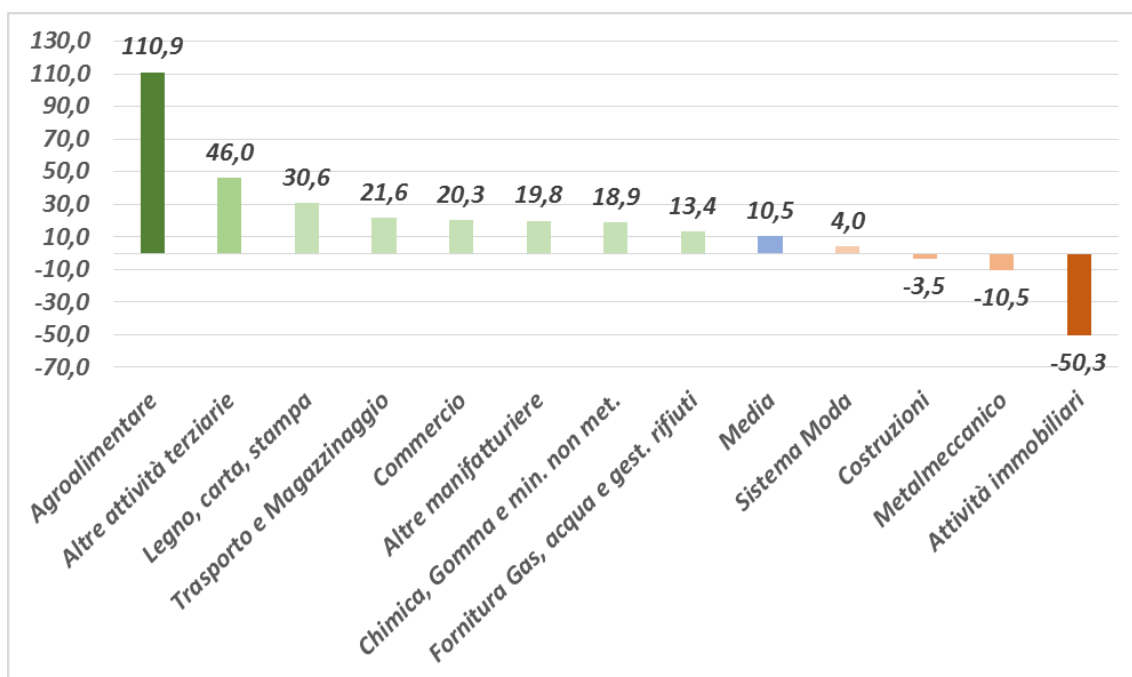
3.13 - Terre d'Argine – Campione 979 imprese – Evoluzione dei ricavi delle vendite – Valori in miliardi di euro - Anni 2008-2017



Fonte: elaborazioni Nomisma su dati Bureau Van Dijk

Scomponendo il dato aggregato per settore, si evince che tale crescita complessiva è ascrivibile interamente a 8 settori: agroalimentare (+110,9%), l'aggregato delle altre attività terziari (+46%), la filiera legno-cartastampa (+30,6%), trasporto e magazzinaggio (+21,6%), commercio (+20,3%), le altre attività manifatturiere (19,8%), l'aggregato chimica-gomma-minerali non metalliferi (+18,9%) e la fornitura di gas, acqua e gestione rifiuti (13,4%). Al di sotto della media del territorio, vi è il principale settore ovvero il cd "sistema moda" che cresce del 4%, mentre 3 altri importanti settori per l'area dell'Unione presentano performance negative: il comparto edile (-3,5%), quello metalmeccanico (terzo settore per ricavi aggregati, -10,5%) e le attività immobiliari (primo settore per numerosità di impresa, -50,3%).

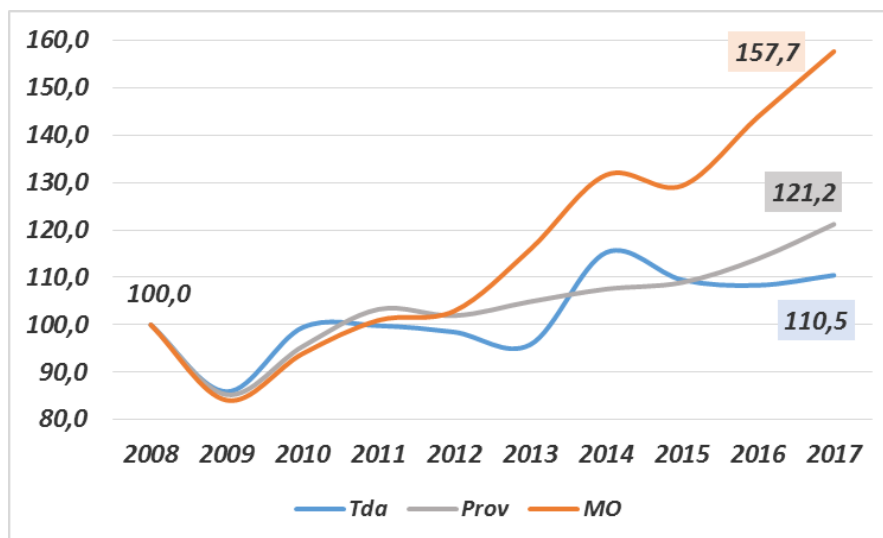
3.14 - Terre d'Argine – Campione 979 imprese – Evoluzione dei ricavi delle vendite per settori – Variazioni percentuali - Anni 2008-2017



Fonte: elaborazioni Nomisma su dati Bureau Van Dijk

Confrontando le performance delle società di capitali operanti nel territorio dell'Unione con quelle delle imprese nella rimanente parte della provincia, emerge un complessivo quadro di crescita, anche se le società TdA presentano un ritmo inferiore (+10,5%) a quelle di Modena (+57,7%) e della parte restante della provincia (+21,1%). Differenziali così ampi sono spiegabili grazie al diverso grado di strutturazione delle imprese Tda rispetto alle altre: come anticipato le società Tda presentano al 2017 ricavi medi pari a 3,8 milioni di euro, mentre il campione modenese e quello «provinciale» hanno rispettivamente ricavi medi pari a 8,3 e 5,6 milioni di euro.

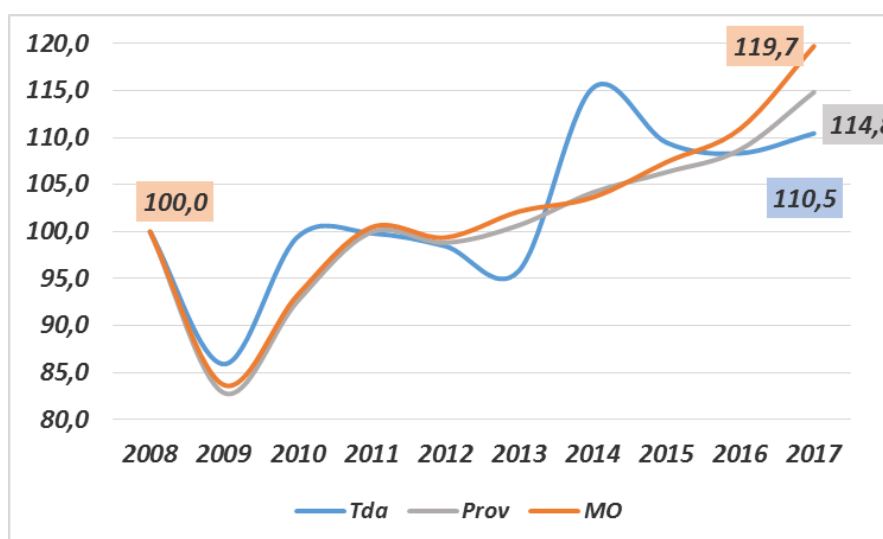
3.15 - Terre d'Argine – Campione 5.844 imprese – Evoluzione dei ricavi delle vendite – 2008=100 - Anni 2008-2017



Fonte: elaborazioni Nomisma su dati Bureau Van Dijk

Per una più opportuna comparazione, i campioni modenese e «provinciale» sono stati depurati dal contributo di imprese leader, anche a livello internazionale, come, ad esempio, per il primo, Maserati Spa e Ferrari Spa o, per il secondo, Inalca Spa e Havi Logistics Srl. Eliminando quindi 25 imprese leader, si è giunti per i 3 campioni ad una media ricavi pari 3,8 milioni di euro. Così facendo, le differenze tra i tassi di crescita dei ricavi dei 3 campioni appaiono meno accentuate, per quanto sia a Modena (+19,7%) che in «provincia» (+14,8%) le dinamiche dei ricavi siano comunque migliori rispetto al contesto dell'Unione.

3.16 - Terre d'Argine – Campione 5.819 imprese – Evoluzione dei ricavi delle vendite – 2008=100 - Anni 2008-2017



Fonte: elaborazioni Nomisma su dati Bureau Van Dijk

Andando nel dettaglio di altri parametri di bilancio rilevanti, si osserva, invece, che le imprese del campione Terre d'Argine presentano, in molti casi, performance migliori dei due campioni "modenese" e "provinciale" depurati dalle imprese leader.

Se si prende in esame il margine operativo lordo, inteso come EBITDA, si evidenzia una performance della gestione operativa delle imprese del campione Tda (+26,1% dal 2008 al 2017) in linea con quella "modenese" (+29%) e più che doppia rispetto a quella "provinciale" (+13,3%).

Analogamente, il risultato operativo delle imprese del campione Tda è cresciuto, nel periodo considerato, del 28,8% a fronte di un incremento del 28% a Modena e del solo 7,2% in provincia, denotando un reddito dell'impresa crescente prima delle gestioni straordinaria e tributaria.

Da ultimo si segnala la performance dell'utile che, invece, vede il campione Tda avere sì un'ottima performance (+54,5%), ma con variazione positiva inferiore a quelle degli altri due campioni (+63,6% a Modena e +75,1% nella restante parte della provincia).

Per dare conto, da un lato, di quanto i margini positivi siano diffusi sul territorio e, dall'altro, che non vi sia un'ampia distanza in termini di marginalità tra i campioni considerati, si pensi che nel campione Tda il 78% delle imprese ha conseguito nel corso del 2017 utili nulli o positivi e che il medesimo rapporto applicato al campione modenese è pari al 78,8% e all'81,4% nel caso del campione provinciale.

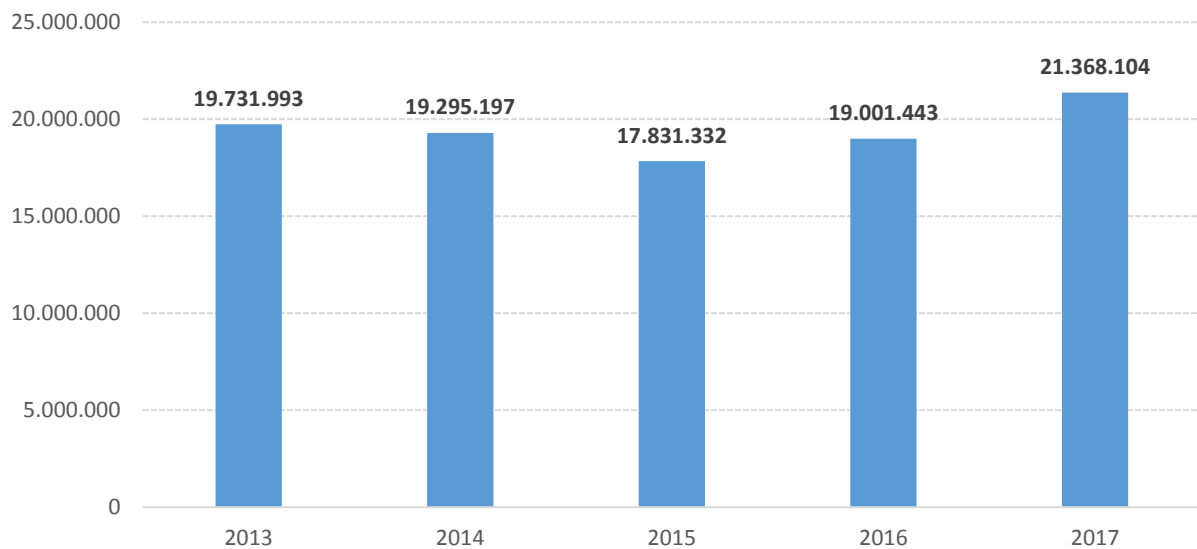
3.2. Le dinamiche del sistema di welfare locale

In questo paragrafo vengono fornite informazioni sulle politiche di welfare gestite a livello locale, illustrando i principali risultati relativi alle spese e all'utenza in ambito sociale dei comuni e all'offerta di servizi socio educativi per la prima infanzia.

L'aggiornamento dei dati di fonte ufficiale per quanto riguarda gli interventi e i servizi sociali è fermo all'anno 2015, ragion per cui in questo paragrafo verranno illustrati i soli dati relativi ai comuni dell'Unione Terre d'Argine – con aggiornamento fino all'anno 2017 – e non sarà possibile produrre un confronto con i dati del comune di Modena e del resto del territorio provinciale.

Al 2017, la spesa totale per interventi e servizi sociali ammonta a circa 21,4 milioni di €, segnando, rispetto al 2013, una crescita di 8,3 punti percentuali.

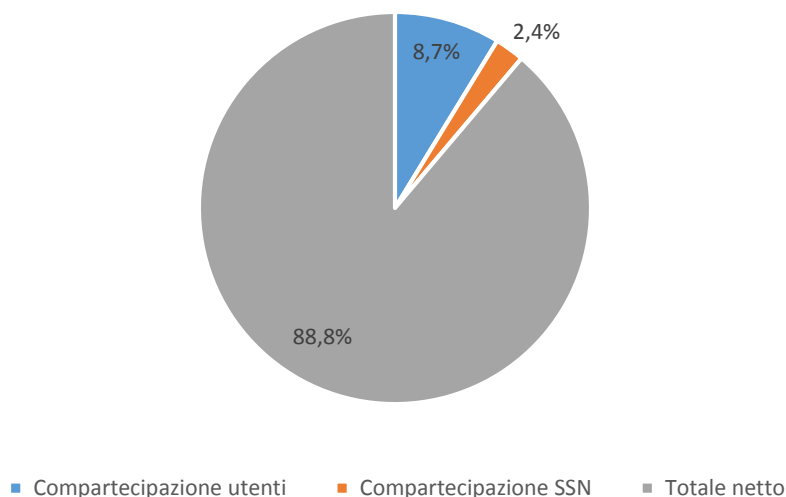
Fig. 3.17 - Terre d'Argine – Interventi e servizi sociali dei comuni – Spesa totale – Anno 2013 – 2017 (valori in €)



Fonte: elaborazioni Nomisma su dati Servizi Socio Sanitari Unione Terre d'Argine

Le risorse proprie dei comuni e delle associazioni dei comuni finanziano congiuntamente l'88,8% del totale della spesa per i servizi sociali, pari a circa 19 milioni di euro, il resto della spesa totale è sostenuto per l'8,7% dalla compartecipazione degli utenti e per il residuo 2,4% dal Servizio Sanitario Nazionale.

Fig. 3.18 - Terre d'Argine – Interventi e servizi sociali dei comuni – La ripartizione della spesa totale – Anno 2017



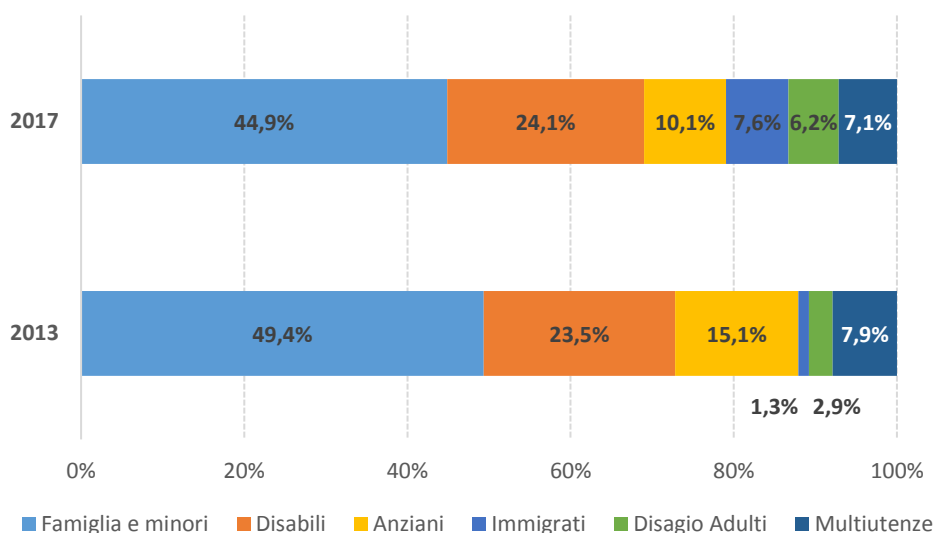
Fonte: elaborazioni Nomisma su dati Servizi Socio Sanitari Unione Terre d'Argine

L'allocazione della spesa per area di utenza evidenzia che poco meno della metà del complesso delle risorse comunali destinate a interventi e servizi sociali è assorbito da servizi rivolti alle famiglie con

figli (45% della spesa complessiva); a seguire il 24% viene destinato a servizi per disabili, il 10% per anziani. Il restante 20% della spesa sociale si ripartisce tra servizi rivolti immigrati e nomadi (7,6%), alla multiutenza (7,1%), e a servizi indirizzati al contrasto della povertà e dell'esclusione sociale (6,2%).

I mutamenti sociali in atto si riverberano inevitabilmente sulla composizione della spesa per area di utenza, la quale evidenzia, rispetto al dato relativo all'anno 2013, un aumento della quota destinata al contrasto della povertà e dell'esclusione sociale (da 2,9% a 6,2%) e ai servizi destinati a immigrati e nomadi (da 1,3% a 7,6%) a scapito di una contrazione della quota destinata a famiglie e minori (da 49% a 45%) e anziani (da 15% a 10%).

Fig. 3.19 - Terre d'Argine – Interventi e servizi sociali dei comuni –
La distribuzione della spesa dei comuni per area di utenza – Anni 2013 e 2017



Fonte: elaborazioni Nomisma su dati Servizi Socio Sanitari Unione Terre d'Argine

In relazione alle prime tre aree di utenza per spesa comunale, nell'ambito dell'area di utenza "famiglie e minori", il servizio maggiormente fruito nel 2016¹ è stato quello offerto dai centri per le famiglie, che ha fornito un concreto sostegno e supporto alla genitorialità a 2.155 utenti.

Per il supporto alle persone con disabilità, il servizio più rilevante per numerosità degli utenti presi in carico è stato il servizio sociale professionale, che ha fornito a 479 persone con disabilità servizi di consulenza e valutazione professionale da parte degli assistenti sociali. Fra le attività di maggior rilievo si segnalano anche gli interventi di sostegno socio-educativo scolastico, di cui hanno beneficiato 305 persone disabili.

Per quanto riguarda, infine, gli interventi a supporto della popolazione anziana, fra le attività di maggior rilievo in relazione al numero di utenti che hanno usufruito del servizio, si segnalano il

¹ Non sono ancora stati resi disponibili i dati disaggregati a livello di singolo servizio relativi all'anno 2017

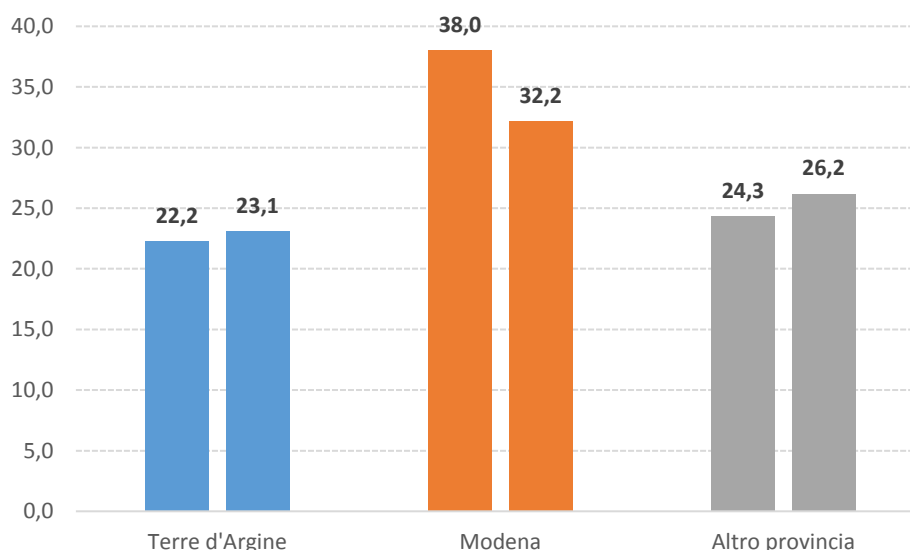
servizio sociale professionale (1.517 utenti), l'assistenza domiciliare integrata con servizi sanitari (405 utenti) e le strutture residenziali (377utenti).

In relazione ai servizi socio educativi per la prima infanzia, al 2016, nei comuni dell'Unione delle Terre d'Argine sono attivi 17 asili nido e 1 servizio integrativo, per un totale di 830 posti autorizzati. In tutti e 4 i comuni dell'Unione si rileva la presenza di almeno 1 servizio per la prima infanzia.

I posti disponibili coprono il 32,3% del potenziale bacino di utenza, costituito dai bambini residenti sul territorio al di sotto dei 3 anni di età, dato inferiore a quello del comune di Modena (41,5%) ma leggermente superiore rispetto a quello del resto della provincia (32,1%). Nel territorio si è quindi prossimi al raggiungimento del parametro fissato negli obiettivi europei del Summit di Barcellona che stabiliva che un'adeguata diffusione di asili nido e servizi per la prima infanzia dovesse coprire almeno il 33% dei bimbi sotto i tre anni.

Nel settore pubblico operano 12 asili nido (per un totale di 553 posti autorizzati) e 1 centro bambini genitori (40 posti autorizzati). Nel corso del triennio 2013-2016, a parità del numero di servizi attivi, si è registrata una lieve contrazione del numero di posti disponibili negli asili nido, passati da 603 a 553. Nonostante ciò, dato il calo demografico registrato nella fascia 0-2 anni, il numero di posti autorizzati per 100 bambini tra 0 e 2 anni è leggermente aumentato, passando dai 22,2 posti del 2013 ai 23,1 del 2016.

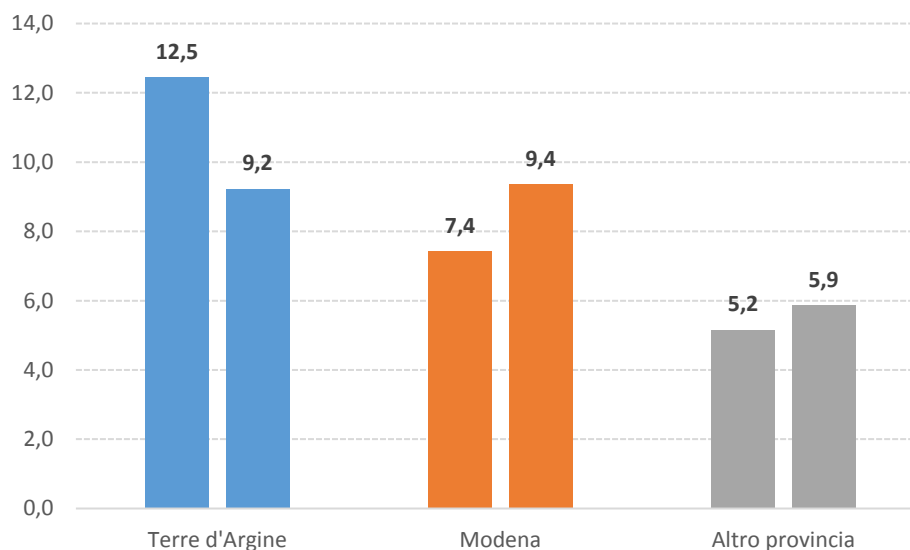
Fig. 3.20 - Terre d'Argine, Comune di Modena, Altro provincia – Servizi socio educativi per la prima infanzia*- Posti autorizzati per 100 bambini di 0-2 anni – Settore pubblico - Anni 2013 (sx) e 2016 (dx)



Fonte: elaborazioni Nomisma su dati Istat

Nel settore privato sono attivi 6 asili nido, per un totale di 237 posti autorizzati. In questo caso il numero di posti autorizzati per 100 bambini, nonostante una flessione nel triennio analizzato, risulta pari a 9,2, in linea con il dato relativo al comune di Modena, e ben superiore rispetto a quello del resto del territorio provinciale (5,9).

Fig. 3.21 - Terre d'Argine, Comune di Modena, Altro provincia – Servizi socio educativi per la prima infanzia*
– Posti autorizzati per 100 bambini di 0-2 anni – Settore privato - Anni 2013 (sx) e 2016 (dx)

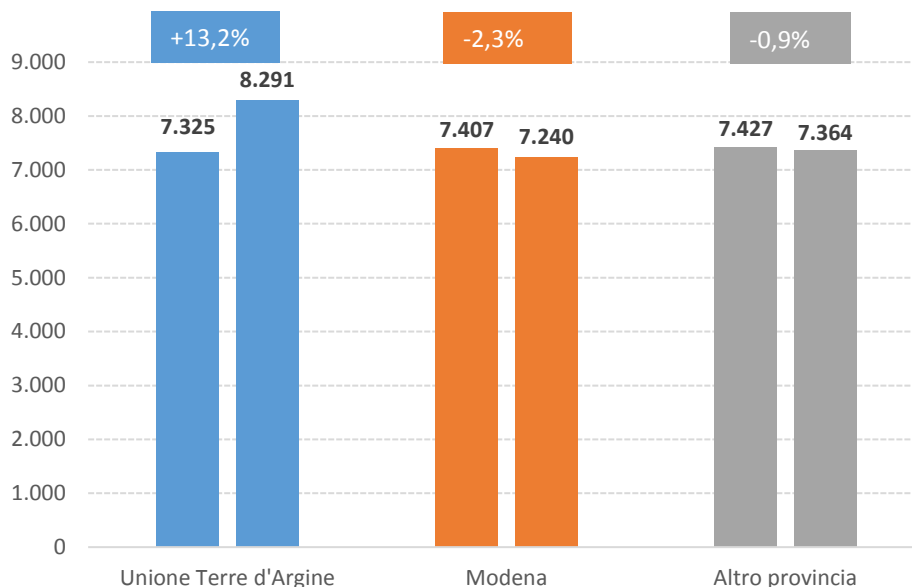


Fonte: elaborazioni Nomisma su dati Istat

Venendo alle voci di spesa, per i servizi socio educativi rivolti alla prima infanzia nei 4 Comuni dell'Unione delle Terre d'Argine sono stati impegnati nel 2016 circa 6,2 milioni di €; in contrazione del 2,3% rispetto al 2013, calo decisamente più ridotto rispetto a quanto avvenuto sia nel comune capoluogo (-9,3%) che nel resto della provincia di Modena (-16,2%).

Rapportando la spesa complessiva al numero degli utenti dei servizi in oggetto, si ottiene una spesa media per utente pari a 8.291 €, che risulta superiore a quella degli altri territori di riferimento, evidenziando, rispetto a tre anni prima, una crescita di oltre 20 punti percentuali.

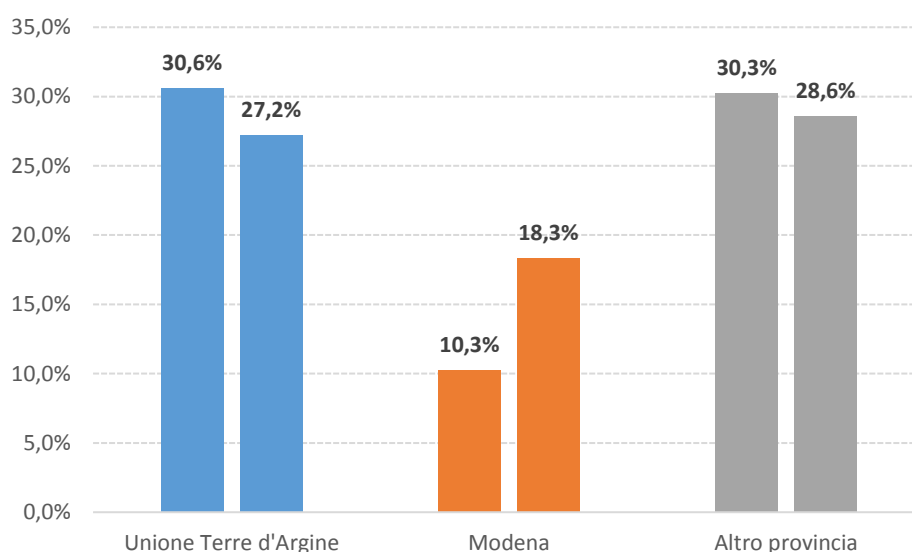
Fig. 3.22 - Terre d'Argine, Comune di Modena, Altro provincia – Servizi socio educativi per la prima infanzia*
 – Spesa media per utente – Valori in € – Anni 2013 (sx) e 2016 (dx)



Fonte: elaborazioni Nomisma su dati Istat

Alla spesa totale partecipano i comuni per una quota pari al 72,8%, e gli utenti per la restante parte del 27,2%. La compartecipazione degli utenti, che subisce una lieve contrazione negli ultimi 2 anni, risulta superiore a quella del comune capoluogo (18,3%) e sostanzialmente in linea con quella del resto della provincia (28,6%).

Fig. 3.23 - Terre d'Argine, Comune di Modena, Altro provincia – Servizi socio educativi per la prima infanzia*
 – Quota della compartecipazione degli utenti alla spesa totale – Anni 2013 (sx) e 2016 (dx)



Fonte: elaborazioni Nomisma su dati Istat

4. IL SISTEMA DI GOVERNANCE

Il presente capitolo è incentrato, nella prima parte, sull'analisi dei principali servizi in Unione e, nella seconda, sulle esigenze e le criticità relative ai meccanismi gestionali e decisionali dell'Unione al suo interno e della stessa in relazione ai singoli Comuni facentine parte.

Come richiamato in premessa, le Unioni di Comuni rappresentano uno dei cardini del processo di riordino amministrativo in atto in Italia nell'ultimo trentennio; cardine diventato sempre più rilevante, sia per la "macchina pubblica" che per la vita quotidiana dei cittadini, in particolar modo da quando il livello istituzionale provinciale è stato depotenziato.

Dall'istituzione delle Unioni, della quali l'Unione Terre d'Argine rappresenta un pionieristico esempio, si è tentato - e molte volte riuscito - di trovare soluzioni strategiche ed operative che mantenessero in equilibrio l'architettura dei poteri tra gli enti comunali, forti dell'elezione diretta dei Sindaci, e l'Ente Unione, deputato al non semplice compito di recuperare efficienza ed efficacia nell'erogazione dei servizi ai cittadini e di evitare duplicazioni di costi tra Enti comunali.

Nel caso specifico dell'Unione Terre d'Argine si tratta, così come indicato dal "Programma di Riordino Territoriale 2018-2020" della Regione Emilia Romagna, di un'Unione "matura" ovvero un'Unione per la quale sono state conferite dai Comuni più di otto funzioni e perché tale conferimento è stato valutato effettivo.

4.1. I Servizi in Unione

I Servizi Sociali

L'Assessore ai Servizi Sociali dell'Unione è, nell'attuale assetto, anche Sindaco di Carpi, mentre negli altri tre Comuni sono presenti dei referenti comunali dell'Unione che sono coordinati dal Dirigente dell'Unione e che si interfacciano con gli Assessori di livello comunale. Inoltre, come si evince dalla "Carta dei Servizi Sociali Territoriali dell'Unione Terre d'Argine", i Servizi Sociali presentano 4 Unità operative territoriali nei 4 comuni dell'Unione ed in ognuna di esse è presente lo Sportello Sociale, dove è possibile effettuare il primo colloquio di accoglienza. Sotto il profilo organizzativo, *"ciascun Servizio Territoriale ricomprende diverse professionalità: il dirigente, il coordinatore, gli assistenti sociali, gli operatori amministrativi, gli operatori dello Sportello Sociale e figure educative di diverso tipo. Tali persone collaborano e, ognuna sulla base della propria professionalità, si occupa di alcuni aspetti del lavoro: il coordinatore ha, tra le sue mansioni, quella di pianificare ed organizzare il lavoro complessivo del gruppo, l'assistente sociale principalmente sostiene e accompagna le persone e le famiglie in difficoltà, le figure educative intervengono nella definizione e gestione degli interventi educativi, gli operatori amministrativi si occupano prevalentemente della gestione delle pratiche burocratiche e della raccolta di varie tipologie di domande. Gli operatori dello Sportello Sociale accolgono i cittadini e le famiglie che necessitano del Servizio Territoriale. Si incontrano, non necessariamente tutti insieme, ma anche con convocazioni distinte, a seconda dei temi-problemi*

affrontati, almeno una volta alla settimana, in riunioni di equipe, dove vengono discusse e definite le priorità di lavoro. Le diverse professionalità operano in rete con gli altri settori dell'Unione delle Terre d'Argine, con gli altri attori istituzionali: Azienda USL, Tribunale per i Minorenni e Tribunale Ordinario, altri comuni del Distretto di Modena, Provincia, Regione, scuole, ASP Terre d'Argine – Azienda Pubblica di Servizi alla Persona, Acer, nonché con le realtà del terzo settore e del volontariato”²

La Polizia Municipale e alla Protezione Civile

Come per i Servizi Sociali si richiama brevemente il modello organizzativo che è basato su di un presidio territoriale per ogni Comune dell'Unione e di 3 servizi specialistici trasversali ovvero sanzioni amministrative, commercio e edilizia; sicurezza e pronto intervento; gestione risorse, comunicazione e promozione del ruolo di Polizia Municipale

“Il Corpo di Polizia Locale è dotato di un proprio Regolamento che ne disciplina l'organizzazione. L'ambito territoriale è formato dai Comuni di Campogalliano, Carpi, Novi di Modena, Soliera, dell'Unione Terre d'Argine. La dotazione organica del Corpo di Polizia Locale viene definita sulla base degli standard e della normativa regionale ovvero: Comandante, vice Comandante, Addetto al coordinamento e controllo, Agente, Unità Specialistiche Centrali che gestiscono e coordinano tutte le attività del Corpo rispetto alle dipendenze territoriali, con funzioni di specializzazione per materia, Dipendenze Territoriali decentrate che esercitano funzioni particolari nel territorio”³

Le funzioni principali svolte sono la sicurezza stradale, la sicurezza urbana e il decoro, la tutela del territorio e dell'ambiente, la tutela del consumatore, le attività di aiuto e soccorso alle persone ed i servizi di rappresentanza e scorta. Per il dettaglio delle funzioni si rimanda al sito dell'Unione (www.terredargine.it).

I Servizi Educativi

Il Servizio si occupa di 12 nidi e 7 scuole di infanzia in gestione diretta e dei Servizi scolastici, articolati in 4 uffici nei 4 Comuni, relativamente alle procedure di accesso degli utenti a tutti i servizi offerti ovvero la raccolta domande per l'iscrizione ai nidi d'infanzia, alle scuole d'infanzia, refezione, prescuola, trasporto per scuola primaria e secondaria di 1° grado; la preparazione e pubblicazione graduatorie; la gestione rette e riduzioni per nidi e scuole d'infanzia, refezione, prescuola, trasporto per scuola primaria e secondaria di 1° grado, nonché dell'inclusione dei disabili e del centro estivo per l'infanzia. Inoltre, i Servizi Educativi si occupano del coordinamento amministrativo e gestionale tramite le aree “organizzazione servizi e qualità” e “accesso e utenti” che comprende gli uffici Scuola Territoriali (ubicati nei 4 comuni); si dedicano al “Coordinamento pedagogico” ovvero formano e convocano “un gruppo di lavoro composto dalle pedagogiste e dalla pedagogista responsabile, che

² Fonte: Carta dei Servizi Sociali Territoriali dell'Unione Terre d'Argine – pag. 3

³ Fonte: www.terredargine.it

opera con educatori e insegnanti al fine di garantire l'elaborazione e l'attuazione coerente del Progetto Pedagogico in tutti i servizi per l'infanzia comunali dell'Unione Terre d'Argine"⁴; gestiscono il "Centro di Documentazione Educativa" ovvero "un luogo di formazione, documentazione, scambio e confronto in ambito pedagogico ed educativo rivolto alla fascia 0-6 anni"⁵;

I Servizi Finanziari

I Servizi Finanziari dell'Unione si articolano, sinteticamente, in 7 servizi/uffici ovvero: il servizio finanziario vero e proprio che si occupa della tenuta della contabilità relativa a tutte le attività dell'Unione sia interne che rivolte all'esterno (servizi a domanda individuale, rapporti con fornitori ecc.); il servizio bilancio che è dedicato alla predisposizione dei bilanci e della gestione della spesa con riferimento alle fasi della contabilizzazione e del pagamento; il servizio entrate che si occupa della rilevazione, contabilizzazione e riscossione delle entrate comunali e del recupero delle entrate non riscosse; l'ufficio assicurazioni che segue tutte le procedure connesse alle assicurazioni contratte, a vario titolo, dal Comune di Carpi e dall'Unione Terre d'Argine e trasmette la documentazione per l'apertura delle pratiche di sinistro al Broker Assicurativo; il servizio tributi, strutturato in un ufficio presso la sede del Comune di Carpi, dove vengono svolte le attività operative e non, a diretto contatto con l'utenza, e in sportelli territoriali presso i singoli Comuni appartenenti all'Unione presso i quali avviene il ricevimento degli utenti, si occupa, sostanzialmente, delle tasse e delle imposte di competenza comunale; il servizio tesoreria che opera in affidamento ad un istituto bancario; il servizio programmazione e controllo che svolge attività di analisi di efficacia, efficienza ed economicità dei servizi delle amministrazioni e dell'Unione Terre d'Argine al fine di supportare i dirigenti nell'ottimizzazione del rapporto tra costi e risultati; quest'ultimo servizio presiede inoltre il sistema di contabilizzazione analitica delle informazioni economiche e coordina la raccolta delle informazioni sull'attività dei servizi, progetta, in collaborazione con i settori, le modalità di valutazione ed esposizione delle informazioni gestionali, produce sia documenti di analisi ricorrenti, per esigenze conoscitive generali, che specifici report su problematiche puntuali e, da ultimo, fornisce i risultati al Nucleo di Valutazione, ai Revisori ed alla Commissione Consiliare di Garanzia e Controllo, nell'ambito del sistema dei Controlli Interni predisposto dall'Ente⁶.

Amministrazione delle Risorse Umane

Il Settore Personale dell'Unione si occupa delle procedure relative alle assunzioni per Comune di Carpi, Comune di Campogalliano, Comune di Novi di Modena, Comune di Soliera e Unione Terre d'Argine anche tramite il ricorso al Centro per l'Impiego, dopo aver ricevuto dai vari servizi degli Enti gestiti le loro richieste di personale; perfeziona le assunzioni con i relativi contratti individuali e con gli accertamenti dovuti; tramite l'Ufficio Servizio Civile Volontario, il Settore si occupa del reclutamento di giovani interessati a prestare servizio civile volontario presso alcuni settori

⁴ Ibidem

⁵ Ibidem

⁶ Fonte: www.terredargine.it

comunali o unionali; tramite il Servizio Reclutamento, Concorsi e Procedure assimilate, il Settore provvede all'organizzazione e gestione dei concorsi e delle selezioni relative ed effettua l'aggiornamento periodico delle graduatorie; effettua i sondaggi per il reclutamento di figure particolari e si occupa del reclutamento del personale appartenente alle categorie protette attraverso l'Ufficio Provinciale del Lavoro; raccoglie le domande di mobilità tra Enti e si occupa della corrispondenza e degli atti relativi; stipula i contratti individuali del personale assunto. Lo stesso ufficio gestisce la dotazione organica degli Enti gestiti e le sue variazioni⁷.

Sistema Informativo Associato (S.I.A)

Al dirigente dei servizi informativi associati in Unione fanno capo 4 aree (sistemi e reti; applicativi; supporto e assistenza; amministrazione) e una posizione organizzativa denominata "Coordinamento Area sistemi e reti, attività SIA Enti diversi"). Il S.I.A. ha i compiti di sovrintendere a tutte le procedure automatizzate ed ai sistemi informativi dei Comuni dell'Unione; di curare l'architettura elaborativa scegliendo le tecnologie ed i pacchetti applicativi adatti allo scopo, con particolare attenzione agli aspetti di integrazione; di eseguire i backup degli archivi informatici ad uso comune, che sono patrimonio indispensabile per gli Enti; di proteggere la rete informatica dagli accessi non autorizzati; di assistere gli utenti interni ai Comuni tramite Help Desk e di acquistare attrezzature informatiche per tutti i Servizi Comunali. Da ultimo, fa capo a tale Sistema anche il servizio statistica, che è dedicato alle ricerche e alle rilevazioni per l'Unione Terre d'Argine (analisi della popolazione residente, annuario statistico, ecc.)⁸

⁷ Ibidem

⁸ Fonte: www.terredargine.it

4.2. Le nuove esigenze dei Servizi in Unione

Nonostante si tratti di un'Unione consolidata, i continui mutamenti degli scenari politici, istituzionali, normativi, da un lato e le crescenti esigenze dei cittadini, unite alle restrizioni relative alle pratiche assunzionali nell'Ente, dall'altro, impongono una riflessione su come migliorare il sistema di governance a monte e l'erogazione dei servizi a valle.

Come accennato nel Capitolo 3, dalle 15 interviste *face to face* ai rappresentanti politico-istituzionali, ai Responsabili dei diversi Servizi e alle figure dirigenziali, sono stati tratti diversi spunti migliorativi, sia a livello strategico che operativo.

Di seguito vengono elencate le esigenze e le criticità sintetizzate e clusterizzate per ambito/funzione, alle quali faranno seguito nel capitolo 7, le relative proposte di miglioramento.

- ✓ Le esigenze/criticità rispetto alla Presidenza, alla Giunta e al Consiglio dell'Unione e ai rapporti tra quest'ultimi e i Consigli Comunali:
 - La programmazione delle attività in capo al Presidente dell'Unione non è particolarmente agevole con l'attuale orizzonte temporale del mandato, anche alla luce delle tempistiche previste dai diversi documenti programmatori comunali, zonali e regionali (in genere 3 anni);
 - Al crescere della numerosità del sistema di deleghe all'Unione, esercitare le funzioni di Presidenza sta diventando uno sforzo sempre più gravoso per la figura del Sindaco-Presidente, specie se si tratta di un Sindaco dei Comuni demograficamente più piccoli e se non vi è possibilità di avere «personale di staff», come nell'attuale assetto;
 - Si rileva, in taluni casi, un inadeguato livello informativo degli organi comunali circa l'attività amministrativa dell'Unione e, viceversa, una limitata partecipazione degli organi comunali alle scelte e alle proposte formulate a livello di Unione;
 - Nell'ultimo decennio, anche a livello nazionale, si è andato affermando un sistema politico "tripolare" che riverbera i suoi effetti anche a livello locale: molto più frequentemente, infatti, ad una maggioranza comunale si affiancano più di un gruppo consiliare di minoranza; ciò determina, come avviene anche attualmente in uno dei Comuni dell'Unione Terre d'Argine, che in Unione uno dei gruppi consiliari di minoranza non abbia la possibilità di essere "rappresentato" in Unione.

- ✓ Le esigenze/criticità rispetto ai Servizi Sociali:
 - Nonostante il fatto che l'Unione sia operativa da quasi 13 anni, la cittadinanza è portata a relazionarsi con il Sindaco del relativo Comune piuttosto che a far riferimento all'Unione;
 - La popolazione di riferimento presenta un accentuato processo di invecchiamento, a fronte, tuttavia, della sostanziale invarianza dei posti disponibili nelle strutture per anziani: ciò impone il ricorso a strutture private con costi più che doppi;
 - In parte collegato al fenomeno descritto nel punto precedente, si rileva un incremento del fabbisogno finanziario destinato alle disabilità;
 - Sono in aumento, in base alla percezione degli stakeholder ascoltati, le richieste di intervento all'autorità in materia di minori;

- ✓ Le esigenze/criticità rispetto alla Polizia Municipale e alla Protezione Civile:
 - Il Corpo di Polizia Municipale dell'Unione delle Terre D'Argine, all'interno del mutato quadro sia normativo che sociale, necessita di un adeguamento sotto il profilo organizzativo. Facendo riferimento all'Audit interno e al documento "Indirizzi della Giunta dell'Unione Terre d'Argine in merito al progetto organizzativo del Corpo di Polizia Municipale", la riorganizzazione del Corpo di PM dovrà svilupparsi lungo due direttrici: una interna, per rendere il servizio più efficace ed efficiente, e un'altra esterna, al fine di *"rinsaldare il rapporto tra istituzioni e cittadini e incrementare la sicurezza urbana utilizzando anche forme di sicurezza integrata"*⁹. Per quanto il primo aspetto, *"si dovranno contemperare le esigenze di mantenere un presidio territoriale in ogni comune e, contemporaneamente, tendere ad una maggiore specializzazione per raggruppare maggiormente le attività amministrative lasciando in capo ai presidi territoriali le attività operative esterne"*¹⁰; relativamente alla "riorganizzazione esterna", *"si dovranno sperimentare nuove forme di interazione tra i cittadini e l'amministrazione locale al fine di migliorare la sicurezza urbana"*¹¹.

⁹ Fonte: "Indirizzi della Giunta dell'Unione Terre d'Argine in merito al progetto organizzativo del Corpo di Polizia Municipale" - pag.2

¹⁰ Ibidem

¹¹ Ibidem

- La funzione di Protezione Civile è stata accentrata in Unione, anche alla luce delle indicazioni provenienti dalla Regione; i Sindaci sono autorità di Protezione Civile e devono avere la propria struttura in Comune, a cui si affianca la struttura in Unione che presenta difficoltà operative.
- ✓ Le esigenze/criticità rispetto ai Servizi Educativi:
 - In termini di risorse umane, il servizio presenta un elevato livello di qualificazione sul versante pedagogico, formativo e comunicativo e non già rispetto a quello giuridico-economico;
 - Si segnalano crescenti criticità in relazione alla tenuta dei tessuti familiari che si riverberano sul carico di lavoro dei “Servizi Educativi”, specie per quanto riguarda la gestione di profili sempre più marcati di “contenzioso” familiare; aldilà degli aspetti sociologici, tali elementi di litigiosità sono stati acuiti anche da scelte legislative non perfettamente metabolizzate in maniera corretta dalla cittadinanza (si pensi al tema dei “vaccini”);
 - In coerenza con quanto rilevato rispetto ai Servizi Sociali, un terzo della spesa ha a che fare con l’inclusione dei disabili e il fabbisogno è crescente.
- ✓ Le esigenze/criticità rispetto ai Servizi Finanziari:
 - I servizi finanziari, più di altri settori, soffrono della carenza di personale. Già in un progetto di riorganizzazione di pochi anni fa, si segnalava un fabbisogno di 7 persone;
 - Nei fatti, il personale afferente ai servizi finanziari è diminuito e, in alcuni casi, i lavoratori a tempo indeterminato (verosimilmente più esperti) sono stati sostituiti da lavoratori a tempo determinato (che necessitano, in molti casi, di un affiancamento iniziale);
 - In questo scenario si sono inseriti anche diversi aggiornamenti normativo-burocratici (Sose, Corte dei Conti, ...) senza la possibilità di far riferimento ad ulteriori risorse umane;
 - Si rileva la criticità in relazione alla gestione delle partecipazioni societarie sia a livello comunale che di Unione: non vi sono risorse dedicate a questo specifico ambito di attività e si tenta con molta fatica di far fronte alle criticità emergenti (si pensi che nel Capoluogo modenese, con 184mila abitanti, vi sono 4 figure dedicate);

- ✓ Le esigenze/criticità rispetto alla Centrale Unica di Committenza:
 - L'attuale dotazione organica non consente una programmazione di lungo periodo, specie alla luce del fatto che, quando sarà finita l'emergenza terremoto, i lavoratori interinali non verranno sostituiti. Anche per ciò che concerne la dotazione organica stabile si ravvisano tre posti vacanti;
 - Incremento delle procedure da gestire e del relativo numero di controlli;
 - Nuovi adempimenti normativi e maggior fabbisogno di interfacciarsi con gli uffici comunali;

5. LE LINEE STRATEGICHE DEL TERRITORIO

Questo capitolo del Report è dedicato all'esplicitazione dei cosiddetti "asset" territoriali ovvero degli elementi sui quali fare leva per lo sviluppo futuro dell'area dell'Unione Terre d'Argine nel prossimo triennio. Nel paragrafo 6.2 verranno invece enucleate le "sfide" del territorio in ottica di proposte, intese come quei processi che vogliono essere intrapresi al fine di cogliere determinate opportunità dallo scenario futuro.

L'individuazione degli "asset territoriali" è frutto, metodologicamente, delle risultanze dell'analisi socio-economica (capitolo 3) e delle osservazioni emerse nel Focus Group con gli stakeholder elencati nel capitolo 2. In relazione a quest'ultima attività, il confronto con i portatori d'interesse del territorio ha comportato l'esplicitazione guidata dei punti di forza e dei punti di debolezza in relazione a tre ambiti di analisi distinti ovvero il sistema produttivo, quello infrastrutturale e quello del welfare (fig. 5.1).

Fig. 5.1 – Terre d'Argine – Le tematiche del Focus Group con gli stakeholder del territorio



Fig. 5.2 – Terre d'Argine –
Le rotazioni dei partecipanti al Focus Group



Al fine di cogliere in maniera aperta e partecipata le priorità e le proposte degli intervenuti, si è proposto per l'adozione di una tecnica creativa assimilabile al *brainstorming* multigruppo. La metodologia ha previsto la costituzione di tre gruppi da quattro/cinque persone. Ogni gruppo è stato formato cercando di privilegiare la formazione eterogenea per competenze ed esperienze. Sono state pertanto distribuite delle schede precompilate, una per ogni ambito indagato. Ai gruppi è stata chiesta la compilazione di una scheda per ambito con l'indicazione dei punti di debolezza, di forza e le iniziative da intraprendere. Ogni gruppo ha avuto a disposizione quaranta minuti per un confronto sulle esperienze e le idee e per trascrivere i risultati della discussione sui moduli distribuiti. Alla scadenza dei quaranta minuti, due componenti per gruppo hanno lasciato il proprio team con le istanze raccolte per sottoporle alla validazione degli altri gruppi nel giro di ulteriori quaranta minuti (venti per ogni gruppo). In questo modo si è avuta la 'contaminazione' delle schede predisposte inizialmente attraverso il 'vaglio' di tutti i partecipanti del *brainstorming*. Alla fine del percorso un esponente per gruppo ha presentato i risultati in una breve relazione.

Si riportano, di seguito i principali punti emersi per ognuno degli ambiti indagati.

In relazione al "Sistema produttivo" i punti di forza del territorio che sono stati ritenuti tali unanimemente possono essere sintetizzati in:

- + *Un'elevata diversificazione delle produzioni del territorio: come evidenziato nell'analisi del contesto socio-economico, il territorio delle Terre d'Argine presenta punte di eccellenza per ciò che riguarda il sistema della moda, l'industria metalmeccanica e quella agroalimentare, ma vi è una buona presenza anche di attività commerciali e di logistica, specie nel territorio di Campogalliano. Altro aspetto rilevante è la complementarità delle produzioni all'interno dell'Unione in relazione alle diverse vocazioni dei quattro Comuni;*
- + *Un ambiente produttivo che presenta uno scambio proficuo con il sistema educativo e quello universitario: la vicinanza dei centri di creazione della conoscenza al mondo*

imprenditoriale ha determinato mutui vantaggi per il sistema socio-economico complessivo;

- + Un territorio con un buon livello di utilizzo di manodopera femminile: nell'area delle Terre d'Argine il peso delle occupate sul totale degli occupati (45%) è, infatti, leggermente superiore a quello della provincia di Modena (44,5%, senza considerare il contributo delle Terre d'Argine).*
- + La presenza di attrattori turistici quali la Piazza di Carpi, che veicola anche eventi culturali e musicali di livello nazionale, e il Museo della Bilancia; presenza di buoni percorsi enogastronomici e naturalistici;*
- + Un buon connubio tra attività tradizionali e tipiche e quelle innovative;*

Quanto ai punti di debolezza del "Sistema produttivo" si segnalano i seguenti aspetti:

- Una consolidata tendenza a fenomeni di delocalizzazione imprenditoriale, specie nel comparto tessile;*
- Un crescente fabbisogno di figure professionali specializzate, specie per ciò che concerne il supporto all'export e all'internazionalizzazione;*
- Assenza di un supporto informativo alle imprese circa le performance di bilancio aziendali, sia in relazione alle imprese del territorio che in ottica di benchmark con aree in competizione sulle medesime produzioni;*
- Diminuita integrazione verticale nel comparto del tessile e nel sotto-settore di produzione e installazione delle scale;*
- Eterogeneità nella normativa e nei regolamenti per le attività produttive da zona a zona ed eccesso di burocrazia in determinate procedure;*

Analogamente, per il "Sistema Infrastrutturale" si riportano i punti di forza condivisi e selezionati:

- + L'area delle Terre d'Argine è un territorio attraversato da grandi arterie autostradali che influenzano positivamente il tessuto imprenditoriale, creando anche nuove opportunità lavorative;*

- + *Ottimo livello di progettualità condivise in tema dei trasporti;*
- + *Prossimità all'Aeroporto (Bologna) e alle Stazioni dell'Alta Velocità (Bologna e Reggio Emilia – Mediopadana)*

Relativamente ai punti di debolezza del “Sistema infrastrutturale” si riportano i seguenti aspetti:

- *Non uniforme copertura cablaggio delle reti telematiche più avanzate nelle aree produttive;*
- *Non adeguati collegamenti ferroviari per i treni per i pendolari all'interno della area;*
- *Difficoltà di reazioni tempestive alle calamità naturali in relazione alla viabilità;*
- *Collegamenti insufficienti (congestionamento viario) per le direttrici Carpi – Novi di Modena, Carpi – Modena e Carpi – Zone Produttive;*

Come per gli altri due ambiti di analisi, di seguito si evidenziano i punti di forza relativi al “Sistema di Welfare” individuati:

- + *L'area delle Terre d'Argine si caratterizza per un elevato livello qualitativo dei servizi pubblici erogati alla cittadinanza, specie per ciò che concerne le strutture per anziani, il sistema scolastico e le attività sportive;*
- + *Presenza di una forte rete di volontariato operativa in diversi ambiti legati al sostegno delle aree di marginalità della popolazione;*
- + *Maturità del sistema nel suo complesso in relazione alla consapevolezza che migliorare il sistema di welfare implica un'accresciuta produttività del settore privato;*

Rispetto al “Sistema di Welfare” si segnalano i seguenti punti di debolezza:

- *Aumentate liste di attesa per le prestazioni di visite specialistiche e congestionamento per le attività di pronto soccorso;*

- *Fabbisogno crescente di “posti” per le strutture per anziani;*
- *Non uniforme presenza all'interno di tutto il territorio di riferimento per quanto riguarda i “posti nido” e il “tempo pieno” scolastico;*
- *Incrementati obblighi normativi per l'associazionismo, specie sportivo, a fronte di una tendenza alla diminuzione dei volontari;*

6. LE PROPOSTE

In questo capitolo sono riportate le proposte rivolte sia alla governance dell'Unione che al territorio nel suo complesso. Per quanto strettamente interrelate, tali proposte sono state suddivise in due paragrafi per facilitare la lettura.

Si ritiene qui utile sottolineare che sia le proposte di governance interna all'Unione, sia le proposte relative allo sviluppo del territorio sono il risultato dell'intero percorso di analisi e di ascolto.

6.1. Le proposte per la governance

Per ogni item individuato nel capitolo 5, vengono declinate le proposte con un buon livello di condivisione interno. Esse rappresentano sia uno stimolo interno verso una maggiore autoconsapevolezza dell'Unione e un miglioramento di determinate pratiche che un insieme di sollecitazioni per tutti gli stakeholder dell'Unione, compresi gli Enti di governo del territorio sovraordinati.

- ✓ Le proposte rispetto alla Presidenza, alla Giunta e al Consiglio dell'Unione:
 - Si propone di innalzare la durata del mandato di Presidenza a 30 mesi (metà mandato del Sindaco) o a 36 mesi (raddoppiamento dell'attuale mandato presidenziale); tale iniziativa non è in contrasto con un'interpretazione - financo restrittiva - di quanto stabilito al comma n° 3 dell'Art. 18 dello Statuto dell'Unione che stabilisce: *"I componenti o titolari degli organi dell'Unione, durano in carica fino al rinnovo degli organi comunali di cui sono membri"*
 - Si propone l'allargamento della Giunta dell'Unione; in base alle criticità richiamate in precedenza, appare necessario individuare l'opportuna soluzione per migliorare l'operatività della Giunta in termini di efficienza ed efficacia; alla luce dell'Audit interno, l'idea è quella di allargare, in maniera periodica e/o su invito, la Giunta dell'Unione ai 5 dirigenti dei Servizi (Sociali, Educativi, Finanziari, Personale e Polizia Municipale e Protezione Civile) e agli Assessori comunali competenti della materia in oggetto. Una composizione a geometria variabile di questo tipo, potrebbe ovviare anche all'esigenza di avere un adeguato sistema di feedback nell'esplicitazione di determinate proposte tra Assessore e "dirigente proponente". In questo caso, lo Statuto dell'Unione al comma 1 dell'articolo 29, invece, prescrive che: *"La Giunta è composta dai Sindaci dei Comuni partecipanti all'Unione, tra cui il Presidente"*; di conseguenza, pare non esservi margine per intervenire a Statuto invariato, anche se – previa verifica della fattibilità anche a livello regionale – si potrebbe procedere ad una revisione dello stesso sulla base di quanto previsto dal comma n° 3 dell'Art. 5 del

medesimo Statuto: *“Le deliberazioni di revisione dello Statuto sono approvate dai Consigli Comunali e dal consiglio dell'Unione, con le medesime modalità previste per l'approvazione dello statuto stesso”.*

Sempre in riferimento alla Giunta, si propone di valutare anche l'individuazione di due figure che svolgano funzioni di “segreteria”, intesa come supporto dedicato all'azione del Presidente e degli Assessori in Unione e di “comunicazione”, intesa come riferimento per campagne di promozione del «soggetto Unione», oltre che come supporto alla Presidenza in materia di comunicazione, anche alla luce del fatto che, per quanto, dopo 13 anni di attività, l'Unione sia percepita con relativo favore dalla cittadinanza, non sono stati ancora completati i processi di riconoscibilità dell'Ente all'esterno e di autoconsapevolezza di un Ente coeso all'interno;

- Per migliorare il sistema di raccordo di informazioni tra Consigli comunali e Giunta dell'Unione e incentivare la partecipazione dei primi nelle attività della seconda, non si ritiene opportuno apporre modifiche ai meccanismi di trasmissione delle informazioni. Si auspica, inoltre, una maggiore consapevolezza degli strumenti statutari esistenti, specie in relazione all'articolo 4 e, in particolare, al comma n° 3 che stabilisce *“I Consiglieri dei Comuni partecipanti non eletti nel consiglio dell'Unione hanno il diritto di ottenere dagli uffici dell'Unione stessa tutte le notizie, le informazioni e la documentazione degli atti in loro possesso, utili all'espletamento del proprio mandato. Essi sono tenuti al segreto nei casi specificatamente determinati dalla legge”* e ai meccanismi di connessione tra Consiglio Comunale ed Assessore delegato al “Direttivo d'Area” (Art. 32 – Statuto dell'Unione delle Terre d'Argine).
- In merito alle criticità legate alla rappresentanza delle minoranze, anche qui dovrebbero essere vagliate le possibilità di modifiche statutarie che individuando criteri elettivi delle “seconde liste di minoranza” per i Consiglieri dell'Unione. Al comma 3 dell'Art. 19 dello Statuto dell'Unione si legge, inter alia, *“ (...) i consiglieri comunali di maggioranza saranno chiamati a votare i candidati inseriti nella lista dei componenti del consiglio di maggioranza, mentre quelli di minoranza voteranno i candidati inclusi nella lista di minoranza. Risulteranno eletti nel Consiglio dell'Unione i consiglieri comunali che otterranno il maggior numero di voti, fino a concorrenza del numero di consiglieri di maggioranza e di minoranza previsto dal presente Statuto per il Comune partecipante”.* Si potrebbero stabilire delle soglie percentuali legate alle liste elettorali di minoranza oltre le quali la lista medesima ha diritto ad avere un consigliere in Unione, verosimilmente il primo eletto della lista, anche se il medesimo ha ottenuto minori voti rispetto al secondo eletto della prima lista di minoranza. Ad esempio, si prenda a riferimento il Comune di Novi di Modena che ha diritto a 5

consiglieri in Unione (3 di maggioranza, 2 di minoranza). Attualmente, se non vi è accordo tra le minoranze, i 2 consiglieri potrebbero provenire dalla medesima lista. Con la modifica proposta, qualora la "terza lista" superi la soglia stabilita, il secondo consigliere di minoranza sarebbe espressione in Unione di tale lista.

✓ Le proposte rispetto ai Servizi Sociali:

- I Servizi Sociali dovrebbero proseguire nella realizzazione dei direttivi d'area che hanno mostrato buoni risultati, così come il modello organizzativo attuale;
- Non si rileva una visione condivisa su di un eventuale nuovo modello; le sfide per il futuro sono:
 - avere una visione strategica complessiva del territorio dell'Unione e non già una mera sommatoria delle politiche di livello comunale;
 - valutare il ruolo dei referenti comunali, nella convinzione che prossimità al cittadino e centralità della macchina organizzativa non sono necessariamente in contrapposizione.
- Per queste ragioni è in atto un percorso supportato da uno studio specializzato allo scopo di rivedere l'organizzazione dei Servizi.

✓ Le proposte rispetto alla Polizia Municipale e alla Protezione Civile:

- Sotto il profilo gestionale, il coordinamento delle risorse appare più dispendioso con la presenza dei servizi territoriali; tuttavia, specie dai Sindaci, si rileva la necessità dei presidi territoriali;
- Prendendo spunto dagli "Indirizzi della Giunta dell'Unione Terre d'Argine in merito al progetto organizzativo del Corpo di Polizia Municipale", si confermano le relative linee guida in termini di riorganizzazione interna:
 - Le funzioni amministrative dovrebbero essere gestite in un solo luogo fisico, per ottimizzare sia le strutture che le risorse umane, fermo restando il possibile decentramento di alcuni compiti di *back office* per superare determinati colli di bottiglia nel processo;
 - La rotazione del personale consentirebbe di incrementare, per un verso, il grado di coesione interna del Corpo di Polizia a livello unionale e, per un altro, di migliorare la conoscenza del territorio, oltre che di perfezionare l'organizzazione complessiva del servizio, prevedendo anche orari diversificati delle pattuglie;
 - La centrale operativa necessita di miglioramenti organizzativi, specie nella ricezione e nello smistamento delle richieste (chiamate, segnalazioni via

radio, ...): gli operatori addetti a questi servizi dovranno esservi dedicati in via esclusiva, prevedendo, inoltre, la registrazione delle telefonate e lo smistamento automatico delle stesse;

- Bisognerebbe valutare le possibilità del processo di miglioramento dell'erogazione dei servizi tramite la realizzazione del «Comando Unico», intesa come una «Centrale operativa unica» che ridurrebbe al massimo i costi di coordinamento delle risorse (luogo nel quale tutti gli operatori timbrano il cartellino e coordinano le attività);
- Quanto alla Protezione Civile, lo stato del dibattito interno non presenta un'omogeneità di vedute, pertanto appare necessaria una riflessione più ampia che tenga conto, da un lato, delle diverse sensibilità politiche e, dall'altro, delle diverse scelte compiute dal livello regionale nell'ambito del PRT.

✓ Le proposte rispetto ai Servizi Educativi:

- Qualora vi fosse la possibilità di superare le note problematiche relative al blocco delle assunzioni, si propone di tener conto del fabbisogno di operatori con formazione giuridico-economica all'interno del Servizio;
- Si segnala la necessità di ricercare soluzioni innovative e durature sotto il profilo finanziario per l'inclusione dei disabili, specie alla luce del progressivo invecchiamento della popolazione.

✓ Le proposte rispetto ai Servizi Finanziari:

- E' necessaria un'attenta valutazione circa gli accertamenti: una maggiore capacità di effettuare gli accertamenti consentirebbe di autofinanziare le nuove risorse dedicate all'attività; circa lo stesso ambito si segnalano i miglioramenti relativi alla «riscossione coattiva» che è stata messa a fattor comune.
- Si segnalano ampi margini di miglioramento delle attività di «Programmazione e Controllo»;
- Si auspica una omogeneizzazione sotto il profilo informatico e tecnologico delle procedure contabili e di quelle legate agli "Atti", le quali, sotto determinate condizioni, dovrebbero essere inserite in un unico *workflow*.

- ✓ Le proposte rispetto alla Centrale Unica di Committenza:
 - Uno degli obiettivi prioritari per il prossimo futuro, così come stabilito dal «Progetto organizzativo della Centrale Unica di Committenza – Unione delle Terre d'Argine», che richiama le linee di sviluppo proposte in questa sede, è quello di raccogliere e ordinare «tutti gli elementi utili a procurarsi il possesso dei requisiti previsti per il processo di qualificazione» ai sensi dell'art. 38 del Codice degli Appalti, in attesa dei relativi decreti attuativi;
 - Sotto il profilo organizzativo, si propone di trasferire in Unione i dipendenti dedicati alle attività della CUC nei diversi enti associati;
 - Attualmente il Dirigente del servizio si è avvalso dell'istituto della delega con il supporto dei titolari di posizioni organizzative degli enti aderenti, tramite determinazioni dirigenziali: si propone di superare l'istituto della delega da utilizzare solo in casi residuali ed eccezionali (che andrebbero in ogni caso definiti);
 - Attualmente ogni ente gestisce autonomamente i contratti. Si propone la realizzazione di un ufficio contratti unico per i 5 Enti nell'ambito della CUC sia per via dei «legami funzionali e procedurali che riguardano le fasi successive all'aggiudicazione della gara d'appalto e propedeutiche alla stipula dei contratti» che per una migliore gestione delle risorse umane. Tale ufficio dovrebbe occuparsi delle fasi antecedenti alla sottoscrizione del contratto e del perfezionamento dello stesso successivamente alla stipula, lasciando la sottoscrizione effettiva in capo al Dirigente/PO organizzativa dell'Ente competente per titolarità in termini di bilancio.

- ✓ Le proposte rispetto ad altre funzioni/servizi/pratiche:
 - Il Piano urbanistico intercomunale:
 - questo strumento potrebbe rappresentare un punto di svolta nell'evoluzione dell'intera Unione di Comuni e deve prevedere un ragionamento di tipo fiscale;
 - pur non entrando nel merito delle singole componenti del Piano, l'aspetto maggiormente condiviso è legato all'approccio con il quale intraprendere l'attività: il PUG a livello di Unione deve fare propria la visione complessiva (mobilità, sviluppo produttivo,...) del territorio unionale e non rappresentare la mera sommatoria delle istanze dei 4 Comuni.

- le singole criticità comunali, se ritenute di interesse, potranno trovare spazio in una sezione dedicata del piano, ma non rappresentarne il contenuto centrale.

- **Il SUAP:**
 - lo sportello unico è una funzione solo parzialmente gestita a livello di Unione. Nei fatti non c'è stato trasferimento di personale. Si propone, in attesa di una strutturazione dello sportello in termini di risorse umane, di utilizzare un sistema informatico gestionale che consenta a più di un operatore di lavorare contemporaneamente sulla medesima pratica ed evitare il largo utilizzo della posta elettronica certificata.

- **Il Sistema Informativo Associato (S.I.A.):**
 - in questo unico caso si sottolinea il sovradimensionamento del SIA in relazione alla popolazione servita. In altre parole, si suggerisce l'opportunità di mettere a disposizione il servizio per una popolazione più estesa di quella riferibile al territorio dell'Unione.

- **Assetti di governance futuri:**
 - il ruolo di Carpi; una delle problematiche rilevate da più di un'interlocuzione con gli stakeholder, attiene al ruolo di Carpi in Unione. Come è facilmente intuibile, "contare" per sette decimi sul totale della popolazione dell'Unione potrebbe sottintendere un'egemonia politico-decisionale, la quale, approfondendo l'ascolto, pare più essere un rischio che una reale criticità. Si segnalano "atteggiamenti" e "disponibilità" migliori rispetto alle attività dell'Unione da parte dei dirigenti che iniziano a lavorare per l'Unione rispetto a quei dirigenti che, invece, vengono ad essa trasferiti successivamente. Continuare a monitorare attentamente l'attività dirigenziale ed uniformare le procedure, da un lato, e, probabilmente, prevedere una sede dell'Unione diversa da quella attuale (inserita "nel" Comune di Carpi), dall'altro, potrebbero rappresentare fattori di miglioramento del "clima lavorativo".

 - Le Unioni di Comuni, all'atto della loro istituzione, vennero considerate come un passaggio intermedio verso il "Comune Unico". Tale indicazione rimase, nella stragrande maggioranza dei casi, sulla carta. Tuttavia, nell'ultimo quinquennio sono state intraprese e concluse con successo un buon numero di "Fusioni di Comuni" (specie in Emilia Romagna, Veneto, TAA e Lombardia).

Tali processi sono stati veicolati da una serie di fattori che riguardano o potrebbero riguardare da vicino anche l'Unione delle Terre d'Argine ovvero: i tagli subiti dagli Enti Comunali e le conseguenti difficoltà di erogazione dei servizi ai cittadini, l'abolizione formale delle Province e gli incentivi, nazionali e regionali, di contribuzione straordinaria che vengono attualmente erogati per i "Comuni fusi". Sulla base dell'Audit realizzato per il presente Piano, il dibattito circa una eventuale "fusione a quattro" per i Comuni dell'Unione Terre d'Argine non appare maturo per motivazioni essenzialmente identitarie e sarebbe auspicabile un confronto politico con i Sindaci potenzialmente interessati. Si tenga presente che, ad esempio, la riduzione del numero di Comuni dell'Unione (non necessariamente in un Comune Unico coincidente con l'Unione attuale) consentirebbe di risolvere alcune possibili fasi di "stallo" decisionale, specie in un sistema politico tri-polare come quello attuale e determinati paradossi della rappresentanza (si pensi ad esempio alle fattispecie in cui la minoranza in Consiglio Comunale potrebbe non essere completamente rappresentata in Unione o, viceversa, delegando gran parte delle funzioni in Unione, "essere maggioranza" in Comune potrebbe significare "essere minoranza" in Unione e, quindi, consegnare alla quasi irrilevanza una maggioranza comunale eletta).

6.2. Le proposte per il territorio

In questo paragrafo sono declinate le proposte rivolte al territorio nel suo complesso emerse dall'ascolto, dall'analisi e dalla conoscenza diretta del tema/territorio, in un'ottica di selettività dell'azione pubblica e/o privata.

➤ Il monitoraggio delle performance aziendali:

- Una delle richieste emersa con forza (e che accomuna operatori economici di più territori) risiede nell'esigenza di ricevere informazioni aggiornate sulle dinamiche economiche e commerciali che afferiscono ai settori/territori d'interesse.

Il continuo e rapido cambiamento rende sempre più difficile, infatti, per il piccolo imprenditore avere uno sguardo su ciò che esula dalla gestione dell'azienda. È tuttavia evidente come sia strategico avere contezza delle dinamiche economiche che stanno caratterizzando il settore/territori e indicazioni sulle prospettive di mercato.

Il livello territoriale dell'Unione si ritiene essere un aggregato ottimale per una lettura e restituzione sistemica di informazioni. Le azioni di monitoraggio, possono sostanziarsi in prima istanza in:

- Inquadramento macro-economico;
- Principali dinamiche economiche e socio-politiche dei Paesi partner;
- Predisposizione di analisi desk da fonti ufficiali sulle performance dei settori di interesse;
- Analisi aggregata delle performance dei bilanci delle aziende del territorio;

➤ I pacchetti turistici:

- Il territorio dell'Unione presenta determinati attrattori turistici dei quali non sempre si è in grado di coglierne tutte le potenzialità. Allo scopo di avere una massa critica di turisti/escursionisti si propone di realizzare campagne di marketing territoriale congiunte dell'area e di prevedere una forte integrazione dei percorsi e dei pacchetti turistici, anche, eventualmente, tramite la realizzazione di una "Card multi-ticket" (ad esempio, nella medesima "card" si può pensare di inserire l'accesso al museo, un percorso eno-gastronomico e la partecipazione ad uno spettacolo) che consenta al turista/escursionista di essere immediatamente a conoscenza e di fruire più agevolmente degli attrattori del territorio di area vasta.

- La riqualificazione del patrimonio edilizio:
 - Il territorio dell'Unione Terre d'Argine presenta un patrimonio immobiliare privato con elevate epoche di costruzione: ad eccezione di Campogalliano (37,2%), le quote percentuali di edifici residenziali costruiti prima del 1970 variano dal 49,8% di Soliera al 65,8% di Carpi (fonte: Nomisma), passando per il 60,7% di Novi di Modena, il che si traduce in almeno 10.000 unità abitative in classe energetica F o G. Facendo anche leva sulle iniziative all'interno del recentissimo "Piano di Sviluppo del Territorio" presentate da AIMAG (multiutility partecipata – tra gli altri - dai 4 Comuni facenti parte dell'Unione), si propone di sostenere e promuovere il processo di riqualificazione energetica degli edifici allo scopo di:
 - Migliorare il patrimonio edilizio dell'Unione, anche con l'obiettivo di rendere maggiormente "liquido" il mercato immobiliare, specie delle seconde case;
 - "Ri-attivare" la filiera edilizia locale che versa in uno stato di crisi particolarmente intenso (si veda figura 3.14);
 - Ridurre l'impatto in termini di CO₂ emessa derivante da abitazioni non sostenibili sotto il profilo ambientale.

- Le aree produttive:
 - Nell'ambito del processo di analisi ed ascolto, per le aree produttive sono emerse almeno due esigenze legate al non omogeneo trattamento, da zona a zona, dei servizi di raccolta rifiuti e di cablaggio internet. Rispetto al secondo aspetto, per quanto la copertura ADSL sia prossima al completamento, si rilevano disparità per le coperture FTTH (rete totalmente in fibra ottica) e FTTC (rete mista rame e fibra ottica). Nel primo caso si va dallo 0% di copertura a Novi di Modena al 42% di Carpi, mentre nel secondo dal 2% di Novi di Modena al 90% di Soliera; per quanto questo tipo di iniziativa sia inserita nella Strategia Italiana per la banda ultralarga (i cui obiettivi sono connettività ad almeno 100 Mbps fino all'85% della popolazione italiana, garantendo al contempo una copertura ad almeno 30 Mbps in download a tutti cittadini entro il 2020; copertura ad almeno 100 Mbps di sedi ed edifici pubblici e banda ultralarga nelle aree industriali), si propone di monitorare e supportare il processo di crescita omogenea, specie per le aree periferiche di un territorio unionale che sfiora i 270 km².

- Il potenziamento ferroviario:
 - Nell'ottica di effettuare una scelta di territorio che preveda una sostenibilità (ambientale e sanitaria) di lungo periodo, le esigenze di trasporto dell'area troverebbero maggiore soluzione propendendo verso l'ammodernamento e/o l'implementazione di nuove tratte ferroviarie, piuttosto che viarie. Al di là dei "grandi progetti" relativi alla Campogalliano-Sassuolo, al passante di Mezzo e alla Cispadana, si propone che il territorio faccia sistema, specie quando si interfaccia con l'Ente regionale, per realizzare la cd "metropolitana leggera" che colleghi Modena con Carpi, passando per Soliera, andando a risolvere l'annoso problema del congestionamento viario specie per i percorsi "casa-lavoro";

- Le piste ciclabili:
 - Anche grazie alla conformazione morfologica, il territorio delle Terre d'Argine è irradiato da una serie di percorsi ciclo-pedonali per i quali, tuttavia, sono emerse due esigenze particolari: la prima proposta attiene ad un collegamento ciclo-pedonale diretto tra Novi di Modena e Carpi, la seconda riguarda la manutenzione degli attuali percorsi, specie di quelli che corrono in parallelo con i corsi d'acqua.

- Promozione della Salute nelle imprese:
 - Il costante invecchiamento della popolazione si traduce inevitabilmente in un incremento degli anni di vita in condizioni di malattia, il che ha evidenti risvolti non solo rispetto all'equilibrio economico-finanziario del sistema sanitario, ma anche per ciò che attiene al layout urbano, al design industriale e alla qualità del lavoro. Relativamente a quest'ultimo aspetto, si propone di promuovere e – laddove possibile – intercettare progettualità di successo che si riferiscano non già alla protezione dei lavoratori dai rischi e dalle malattie professionali, ma anche alla attuazione e alla promozione di programmi volontari di "promozione della salute", inserendoli all'interno di una più ampia strategia di "Responsabilità sociale delle imprese del territorio".

- Luoghi di aggregazione, associazionismo e scambi culturali tra comuni:
 - Relativamente alle politiche giovanili si propone di colmare il bisogno di luoghi di aggregazione ad accesso libero, specie per le fasce di popolazione in

età adolescenziale. Lo scopo di tali “luoghi” è quello di migliorare la socialità e i processi di integrazione, da un lato, e di contrastare i crescenti fenomeni sociali di isolamento ed apatia verso scambi relazionali reali, dall'altro;

- Come sottolineato in precedenza, nel territorio dell'Unione Terre d'Argine esiste un elevato livello di capitale sociale in termini relazionali, tuttavia, anche al fine di non disperdere questa peculiarità positiva dell'area si propone un costante sostegno all'associazionismo;
- Infine, per migliorare la coesione sociale interna all'area dell'Unione ed evitare atteggiamenti ostruzionistici relativamente a iniziative/progettualità di una determinata zona all'interno dell'Unione, si propone di incrementare lo “scambio culturale” tra i Comuni dell'Unione, sia tramite iniziative coordinate in ambito scolastico, che tramite il sostegno alla partecipazione del territorio unionale alle progettualità culturali dei singoli Comuni.

BIBLIOGRAFIA

- Piano di Riordino Territoriale 2018 -2020 – Assessorato Bilancio, Riordino Istituzionale, Risorse Umane, Pari opportunità - Regione Emilia Romagna
- Statuto dell'Unione Terre d'Argine – Unione delle Terre d'Argine
- Regolamento del Consiglio dell'Unione delle Terre d'Argine – Unione delle Terre d'Argine
- Carta dei Servizi Sociali Territoriali dell'Unione Terre d'Argine
- Indirizzi della Giunta dell'Unione Terre d'Argine in merito al progetto organizzativo del Corpo di Polizia Municipale
- Progetto Organizzativo della Centrale Unica di Committenza – Unione delle Terre d'Argine
- Domanda di contributo ai sensi del PRT 2018-2020 – Annualità 2018 e allegati;

SITOGRAFIA E BANCHE DATI

<https://www.terredargine.it/servizi/sia-utda>

<http://dati.istat.it/>

<https://www.coeweb.istat.it/>

Banca dati Aida – Bureau Van Dijk