

PIANO DI MIGLIORAMENTO

ATO - Alta Val d'Arda

AGGREGAZIONE - PC04

UNIONE Comuni Montani Alta Val d'Arda

COMUNI - Castell'Arquato, Lugagnano Val d'Arda, Morfasso, Vernasca

INDICE

1. Introduzione	3
2. Scopo del documento	3
3. Stato dell'arte	4
3.1 Inquadramento e Analisi	4
3.1.1 VINCOLI	5
3.1.2 VISIONE	6
3.1.3 OBIETTIVI	6
3.1.4 TECNOLOGIE	6
3.1.5 ORGANIZZAZIONE	6
3.1.6 COMPETENZE	6
3.1.7 RISORSE	7
3.1.8 REPUTAZIONE	7
3.1.9 ACCOUNTABILITY	7
3.1.10 SERVIZI AI CITTADINI	7
3.1.11 PREVISIONI ECONOMICHE	7
3.2 Sintesi del Canvas	8
4. Proposta azioni per il Piano di miglioramento	8
4.1 MACRO-STRUTTURA, NUOVE FUNZIONI E RESPONSABILITA'	8

1. Introduzione

Il PNRR, unitamente ai fondi europei per il 2021-2027, offre al Paese una quantità di risorse superiori a quelle del Piano Marshall nel secondo dopoguerra. L'attuazione efficace e veloce di tali investimenti dipende dalla semplificazione dei processi, dalla trasformazione digitale delle Pubbliche Amministrazioni e dal raggiungimento di dimensioni ottimali minime per la produzione dei molteplici servizi a famiglie e imprese. In Emilia-Romagna abbiamo già fatto il primo passo in questa direzione, analizzando i tempi dei processi autorizzatori in capo agli Enti locali e rilevandone le prime criticità. Ora ci attende la vera sfida: aiutare ogni Ente a comprendere i fattori critici di successo propedeutici ai Piani di miglioramento finalizzati ad accelerare le autorizzazioni e aumentare l'accoglimento delle richieste.

L'intervento si inquadra nell'ambito del PNRR - Missione 1 "Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo", Componente 1 "Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA", investimento 2.2 "Task Force digitalizzazione, monitoraggio performance".

2. Scopo del documento

È stata utilizzata, ai fini dell'analisi organizzativa, una metodologia appositamente elaborata dalla Regione Emilia-Romagna: il Canvas. Una metodologia partecipativa, immediatamente digitale, che permetta la comparabilità tra comportamenti e risultati di soggetti diversi ma, soprattutto, generi apprendimento organizzativo, grazie alla condivisione di valutazioni e soluzioni perché producano concreta attuazione a percorsi di cambiamento strutturale.

L'obiettivo finale è quello di utilizzare il PNRR Check-CANVAS per individuare azioni di miglioramento dell'Ente per aumentare l'attrattività del territorio e dell'Ente in termini di risorse, di reputazione e di personale.

Il PNRR Check-CANVAS è costituito da 11 ambiti su tre cerchi: al centro la strategia dell'Ente, nel cerchio intermedio l'organizzazione e le risorse, nel cerchio esterno l'impatto dell'Ente sull'ambiente territoriale.

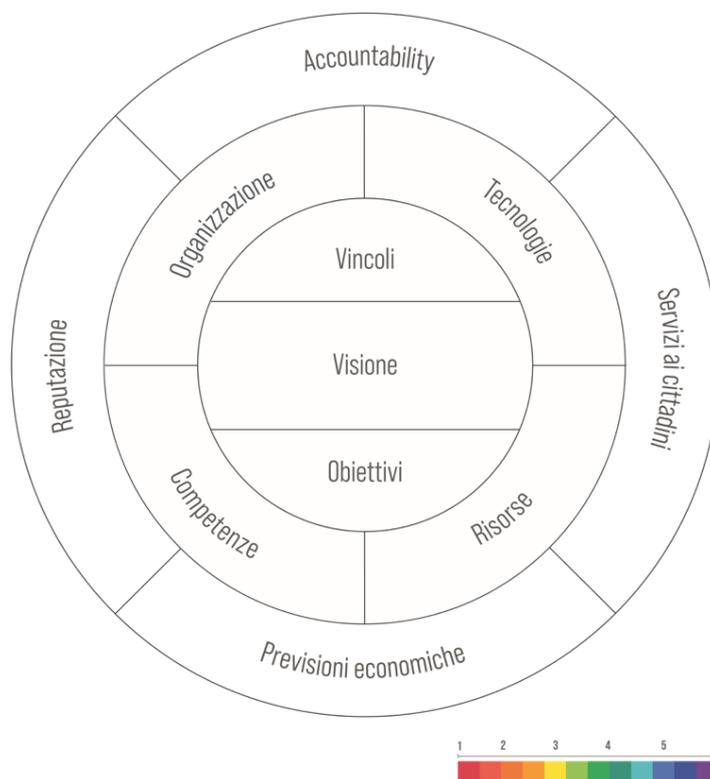


Figura 1: il template del PNRR Check-Canvas

La facilitazione dell'attività partecipativa è avvenuta applicando un protocollo di conduzione **trainer/role playing e CANVAS**, utile per focalizzare gli obiettivi e i risultati attesi indirizzati al piano di miglioramento.

- Assegnazione di ruoli specifici all'interno del Team di Esperti PNRR (facilitatore, rapporteur, supporto ai partecipanti e addetto all'aggiornamento digitale del modello CANVAS).
- Predisposizione di un kit di strumenti a supporto dei gruppi di lavoro (tra cui una proposta di CANVAS precompilata).
- Definizione delle regole di conduzione e esplicitazione delle tempistiche.

Tale protocollo di conduzione ha permesso che la gestione dei gruppi di lavoro avvenisse in modo coordinato, giungendo all'istantanea e condivisa assegnazione dei colori per ogni ambito del PNRR Check-CANVAS.

3. Stato dell'arte

L'aggregazione PC04 coincide con l'Ambito Territoriale Ottimale "Alta Val D'Arda". I comuni che compongono l'ATO sono Castell'Arquato, Lugagnano, Morfasso e Vernasca, enti locali costituenti l'Unione dei Comuni Montani Alta Val D'Arda.

Di seguito il template definitivo, con i rispettivi colori assegnati dagli Enti locali su una scala di sei punteggi (tonalità fredde per valori buoni e positivi, tonalità calde per giudizi critici e ambiti da migliorare).

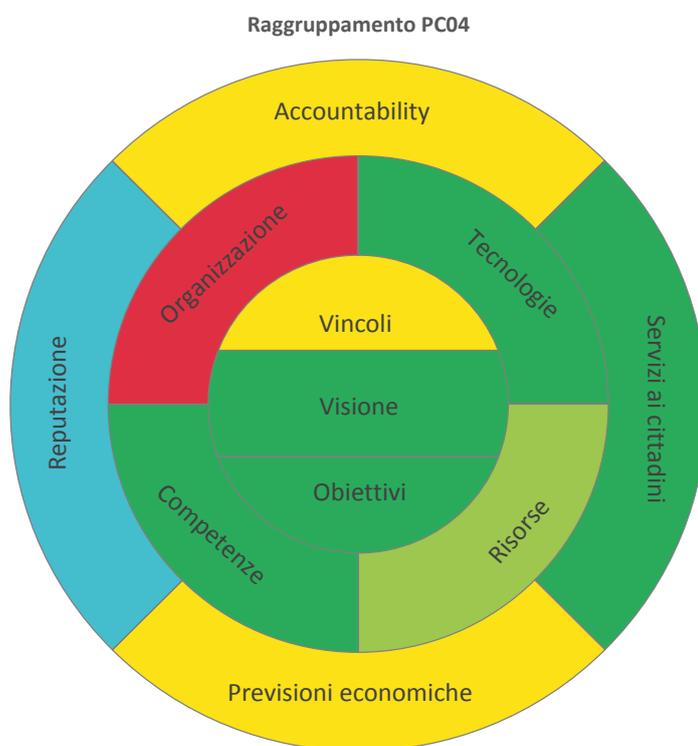


Figura 2: il PNRR Check-Canvas compilato

3.1 Inquadramento e Analisi

L'Unione dei Comuni Montani Alta Val d'Arda si è costituita nell'anno 2015 e conta complessivamente 11.109 abitanti (4.548 a Castell'Arquato, 3.857 a Lugagnano Val d'Arda, 957 a Morfasso e 2.017 Vernasca /fonte ISTAT - 2021), pari al 3,9 % della popolazione della provincia di Piacenza.

La Val d'Arda prende il nome dal torrente Arda, affluente del Po, da cui viene percorsa. Dal punto di vista naturalistico, i comuni di Castell'Arquato, Lugagnano Val d'Arda e Vernasca rientrano nel Parco regionale Stirone e Piacenziano e nella ZSC di Monte Menegosa, Monte Lama, Groppo di Gora (Comune di Morfasso). La valle è caratterizzata dalla presenza di numerosi castelli. Il Comune di Castell'Arquato ha il titolo di città d'arte, è stato insignito della bandiera arancione dal Touring Club Italiano e fa parte del club de "I borghi più belli d'Italia". Il centro storico ha mantenuto consistenza ed integrità dell'edificato e conservato, allo stesso tempo, preservato il paesaggio. Il Comune fa parte della Strada dei Vini e Sapori Colli Piacentini e del circuito Castelli del Ducato di Parma e Piacenza, Parchi del Ducato di Parma e Piacenza, Club Terre Francigene Piacentine. Il Comune, inoltre, ha avuto il riconoscimento Gioielli d'Italia (Ministero del Turismo). Il territorio del Comune di Lugagnano Val d'Arda si estende sul versante settentrionale dell'Appennino ligure e comprende sia la Val Chero, con l'omonimo torrente che segna il confine comunale ad ovest, sia la Val Chiavenna, e rappresenta una località particolarmente ricca di storia e interessante per le sue formazioni geologiche. Il Comune di Morfasso è circondato da vette che superano i 1.000 m s.l.m. Nella parte settentrionale del territorio comunale, al confine con il Comune di Vernasca, è presente un lago artificiale, il lago di Mignano, sorto con la costruzione dell'omonima diga.

Nel comune di Vernasca si trova la frazione Vigoleno, con il borgo medioevale intatto. Il Borgo fa parte del circuito dei borghi più belli d'Italia. La zona è attraversata, inoltre, dai percorsi della "Strada dei Vini e dei Sapori dei Colli Piacentini" e della "Via Francigena".

Per quanto riguarda le strategie di sviluppo locale, l'Unione dei Comuni Montana Val d'Arda è socio del Gruppo di Azione Locale del ducato, soggetto costituito allo scopo di gestire la realizzazione di progetti indirizzati allo sviluppo economico del territorio.

Come enunciato nel Programma di Riordino Territoriale 2021 – 2023, il gruppo di appartenenza dell'Unione dei Comuni Montani Alta Val d'Arda è "avviato" e le funzioni gestite in forma associata e finanziate dal PTR solo le seguenti:

- ICT
- Polizia municipale
- Protezione civile
- SUAP
- Servizi sociali
- Centrale unica di committenza

Il seguente documento è frutto di un percorso partecipativo che ha previsto due incontri:

- durante il primo incontro con gli amministratori locali, avvenuto il 16/09/2022, sono stati condivisi i risultati riguardanti il monitoraggio delle procedure di competenza comunale (durata media, arretrati, ecc.);
- il secondo incontro, tenutosi il 13/10/2022, è stato propedeutico all'analisi partecipata dei singoli ambiti, allo scopo di individuare sinergicamente le azioni prioritarie per il piano di miglioramento.

3.1.1 VINCOLI

Il territorio dell'Unione dei Comuni Montani Alta Val d'Arda presenta alcuni vincoli di natura ambientale, naturalistica e paesaggistica, tra cui parchi regionali e zone speciali di conservazione.

- Parco regionale Stirone e Piacenziano - CASTELL'ARQUATO, LUGAGNANO VAL D'ARDA, VERNASCA
- ZSC- Monte Menegosa, Monte Lama, Groppo di Gora - MORFASSO
- ZSC - Castell'Arquato, Lugagnano Val d'Arda - CASTELL'ARQUATO, LUGAGNANO VAL D'ARDA
- ZSC - Torrente Stirone - VERNASCA

Si evidenzia che i vincoli di natura ambientale influiscono concretamente su alcuni procedimenti amministrativi. A causa della presenza di beni architettonici di pregio (es. Pieve di San Giorgio), borghi storici (es. Vigoleno e Castell'Arquato) e zone collinari, il territorio è, inoltre, soggetto ai vincoli indicati dal Piano Territoriale Paesaggistico Regionale.

Alla luce di tale scenario, il colore assegnato per l'ambito "VINCOLI" è il **GIALLO (livello 3, medio-alto)**.

3.1.2 VISIONE

I documenti di programmazione non esplicitano dettagliatamente la visione strategica dell'Unione dei Comuni. Sul lato operativo, però, le diverse tipologie di iniziative, progettualità e strumenti adottati comprovano la focalizzazione e il perseguimento di linee strategiche condivise, puntali e intercomunali (es. bando cittadinanza europea, piano intercomunale di protezione civile di rischio idraulico, promozione del territorio, ecc.).

Sotto il profilo della transizione ecologica, vi è la propensione a puntare sulle energie rinnovabili (eolico, fotovoltaico, idroelettrico - diga di Mignano) partendo dalla redazione di un Piano d'Azione per l'Energia Sostenibile e il Clima (PAESC).

Per quanto riguarda il governo del territorio, sono da superare alcune criticità finanziarie per avviare la redazione di un Piano Urbanistico Generale dell'Unione dei Comuni.

Sulla base di quanto enunciato, il colore assegnato all'ambito "VISIONE" è il **VERDE (livello 4, visione sufficientemente chiara)**.

3.1.3 OBIETTIVI

Per quanto concerne gli obiettivi di sostenibilità energetica e transizione ecologica emerge la necessità di procedere all'individuazione di un professionista che rediga il PAESC, al fine di pianificare e formalizzare le linee d'azione.

In generale gli elementi prioritari per l'individuazione concordata e il perseguimento degli obiettivi sono:

- sinergie consolidate tra gli amministratori locali, con criteri comuni di valutazione
- operatività delle risorse umane

Per tale motivo il colore assegnato all'ambito "OBIETTIVI" è il **VERDE (livello 4)**.

3.1.4 TECNOLOGIE

Sebbene le lacune organizzative abbiano rallentato il processo, il percorso di digitalizzazione è stato avviato mediante l'affidamento di un incarico ad una società esterna. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza rappresenta un'importante opportunità, grazie ai fondi messi a disposizione per la transizione digitale. Il colore assegnato all'ambito "TECNOLOGIE" è il **VERDE (livello 4)**, valutazione espressa in base alla prospettiva degli interventi avviati.

3.1.5 ORGANIZZAZIONE

Emerge la consapevolezza da parte degli amministratori riguardo alla scarsa strutturazione dell'Unione, che necessita di un adeguamento dell'organigramma. Per quanto riguarda le risorse umane si sottolinea l'importanza di individuare personale dotato di capacità manageriali e di competenze giuridico – amministrative, sebbene al momento non sia presente capacità assunzionale per il nuovo personale.

Per quanto riguarda la digitalizzazione è stata incaricata una società esterna.

Sulla base di tale scenario e della destrutturazione dell'Unione, il colore assegnato all'ambito "ORGANIZZAZIONE" è il **ROSSO (livello 1)**.

3.1.6 COMPETENZE

Il finanziamento di progetti PNRR candidati grazie all'operato delle risorse interne denota un buon livello di competenze. Risulta, comunque, importante promuovere iniziative di formazione professionale, utili per adeguare le skills del personale e avviare processi di aggiornamento trasversale.

Il colore assegnato all'ambito "COMPETENZE", in relazione a quanto emerso, è il **VERDE (livello 4 - sufficienti e collettive)**.

3.1.7 RISORSE

Come emerso nell'ambito "ORGANIZZAZIONE", al momento l'Unione dei Comuni non è dotata di una capacità assunzionale per il nuovo personale.

Per quanto concerne, invece, le risorse economiche, emerge che i fondi derivanti dal PNRR in materia di digitalizzazione sono cospicui, al punto da essere difficilmente utilizzabili totalmente.

Sulla base di tale scenario il colore assegnato all'ambito "RISORSE" è **tendente al VERDE (livello 3,5)**.

3.1.8 REPUTAZIONE

Alla luce dei rapporti che gli amministratori locali hanno instaurato con la cittadinanza, viene valutata positivamente l'opinione che le comunità locali hanno dell'Unione.

Per tale motivo il colore assegnato all'ambito "REPUTAZIONE" è il **CELESTE (livello 5)**.

3.1.9 ACCOUNTABILITY

Per quanto concerne il coinvolgimento degli stakeholder in iniziative d'interesse comunale e unionale emerge l'importanza di interagire e informare maggiormente alcuni soggetti, tra cui gli operatori economici e i siti di promozione turistica. Sarebbe utile, inoltre, replicare alcune iniziative già avviate, come le assemblee periodiche con le diverse frazioni dei comuni.

Sulla base di tale scenario e dei fattori evidenziati, il colore assegnato all'ambito "ACCOUNTABILITY" è il **GIALLO (livello 3)**.

3.1.10 SERVIZI AI CITTADINI

L'entità e la qualità del portafoglio di servizi ai cittadini vengono considerate generalmente buone, sebbene possa esserci un grado di insoddisfazione da parte degli utenti. In alcuni casi sarebbe possibile migliorare la qualità dei servizi offerti, mentre alcuni aspetti sono difficilmente risolvibili per l'assenza di risorse economiche ed umane.

La valutazione espressa in materia di "SERVIZI AI CITTADINI" determina l'assegnazione del colore **VERDE (livello 4)**.

3.1.11 PREVISIONI ECONOMICHE

Per quanto concerne le previsioni economiche di competenza regionale e statale, le risorse destinate alla viabilità sono inferiori alle aspettative, mentre per altre tipologie di grandi opere risultano essere più ingenti.

Gli ambiti territoriali più penalizzati risultano essere quelli montani, anche in relazione alla distribuzione delle risorse in base alla popolazione residente. Ne consegue che la spesa locale sia ridotta, a causa di un sistema finanziario deficitario. I comuni possono, però, compensare attraverso la candidatura di progettualità straordinaria, che da una parte possono facilitare l'accesso a nuove risorse ma dall'altra determinano problematiche per la rendicontazione. Ulteriori risorse finanziarie derivano dalla Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI) e dalla Strategia Territoriale per le Aree Montane e Interne (STAMI), che attingono da diverse tipologie di fonti (POR FESR, POR FSC, FEASR, PNRR, ecc.).

A partire dalla spending review, inoltre, i bilanci hanno registrato una flessione, anche a causa della contrazione dei trasferimenti statali. La mancanza di risorse determina delle difficoltà oggettive per l'accesso a nuovi bandi. Facendo riferimento alle criticità emerse riguardo alla spesa corrente e alla luce delle opportunità derivanti dalle spese su investimento, il colore assegnato all'ambito "PREVISIONI ECONOMICHE" è il **GIALLO (livello 3)**.

3.2 Sintesi del Canvas

Sulla base di quanto rilevato durante la valutazione partecipata degli 11 ambiti del PNRR Check – CANVAS, lo scenario complessivo che riguarda l'aggregazione PC04 - Unione dei Comuni Montani Alta Val d'Arda è la seguente:

In generale prevalgono i colori freddi (cinque ambiti con valore 4, uno con valore 5) mentre i restanti hanno ricevuto mediamente una valutazione 3, eccezion fatta per un caso (livello 1 all'organizzazione).

L'Unione dei Comuni Montani Alta Val d'Arda necessita prioritariamente di interventi sulla macrostruttura organizzativa, con l'obiettivo di migliorare l'efficienza operativa dell'ente e sopperire alla scarsa capacità assunzionale.

La riorganizzazione dell'Unione e l'implementazione delle capacità gestionali/manageriali del personale potranno determinare degli effetti positivi sull'uso delle risorse finanziarie disponibili (es. digitalizzazione) e sul maggior coinvolgimento di stakeholder ed operatori economici.

Risulta importante, inoltre, incentivare iniziative sinergiche in materia di transizione digitale (supporto ai responsabili/consulenti), sostenibilità energetica (funzione ambiente-energia) e governo del territorio (ufficio di piano per PUG dell'Unione dei Comuni).

4. Proposta azioni per il Piano di miglioramento

4.1 MACRO-STRUTTURA, NUOVE FUNZIONI E RESPONSABILITA'

4.1. Patto per il lavoro e per il clima e nuovi servizi

<i>Azioni di miglioramento</i>	Adeguamento della Gestione della Transizione Digitale in forma associata: revisione del sito web e della comunicazione istituzionale <ul style="list-style-type: none">- Il completamento della già avviata revisione dei siti web degli enti del territorio può essere colto come occasione per riorganizzare il patrimonio informativo con valenza esterna e i processi interni sottostanti ed elaborare forme di presentazione efficaci a vantaggio della trasparenza amministrativa e della rendicontazione ai cittadini in generale. L'azione si sovrappone all'intervento finanziato dall'avviso PNRR "Esperienza del cittadino / Cittadino informato" che detta linee guida e regole preziose e cogenti per l'organizzazione dei contenuti informativi e invita a rivedere, partendo da finalità di comunicazione esterna, il modo in cui tali contenuti si formano e sono gestiti all'interno del sistema informativo dell'ente, attivando automatismi dove non ancora previsti con ripercussioni positive sulla capacità amministrativa generale.
<i>Tempi di attuazione</i>	<ul style="list-style-type: none">• 2023-2024
<i>Indicatore di realizzazione</i>	<ul style="list-style-type: none">• Costituzione di un gruppo di lavoro sovracomunale multidisciplinare (affari generali e trasparenza, comunicazione, servizi informatici ecc.)• Rispetto del cronoprogramma dell'avviso PNRR "Esperienza del cittadino / cittadino informato": progettazione e ingaggio del fornitore

4.2. Macrostruttura organizzativa, nuove funzioni e responsabilità

	Adeguamento della Gestione della Transizione Digitale in forma associata: rilancio del SIA di Unione
<i>Azioni di miglioramento</i>	<p>La gestione dei servizi informatici e della transizione digitale è funzione obbligatoriamente trasferita all'Unione. Funzione obbligatoria, che non resti solo sulla carta. Al fine di rilanciare la gestione associata dei servizi informatici –è necessario costituire un ufficio RTD dotato di risorse, competenze specifiche e supporto politico. La transizione digitale non è un fatto meramente tecnologico ma incide su tutti gli aspetti del lavoro e dell'organizzazione dell'ente. Il percorso di rilancio della gestione dell'informatica in forma associata può giovare dei contributi degli avvisi PNRR per la trasformazione digitale, che oltre a fornire le risorse finanziarie dettano anche linee precise ed efficaci per perseguire una corretta trasformazione digitale.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Il rilancio del SIA è finalizzato in primo luogo al miglioramento dei processi autorizzatori di ambito SUAP e del controllo del territorio, tramite l'individuazione di strumenti tecnologici (software, banche dati, SIT , recupero del pregresso cartaceo, ecc.) e la definizione di processi condivisi.
<i>Tempi di attuazione</i>	<ul style="list-style-type: none"> • 2023-2024
<i>Indicatore di realizzazione</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Individuazione delle risorse umane interne e/o esterne per affiancare l'RTD

	Adeguamento della Gestione della Transizione Digitale in forma associata: realizzazione e implementazione SUAP
<i>Azioni di miglioramento</i>	<p>Lo sportello unico per le attività produttive (SUAP) rappresenta il punto di accesso fondamentale per imprese, professionisti e cittadini per il disbrigo di tutte le pratiche amministrative riguardanti le attività produttive.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Avvio del percorso di semplificazione e razionalizzazione dei processi autorizzativi nell'ambito urbanistico e ambientale: - rilievo delle procedure di interesse degli enti e analisi criticità - analisi dei processi e funzionigramma uffici - progetto nuove piattaforme e servizi ai cittadini – fabbisogni, funzioni e interoperabilità con sistemi degli enti - formazione interna ed esterna
<i>Tempi di attuazione</i>	<ul style="list-style-type: none"> • 2023-2024
<i>Indicatore di realizzazione</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Mappatura dei procedimenti edilizi ottimizzati e definizione delle azioni per la realizzazione/implementazione dello sportello SUAP entro il 31.12.2023

<p><i>Azioni di miglioramento</i></p>	<p>Adeguamento della Gestione della Transizione Digitale in forma associata: dematerializzazione pratiche edilizie</p> <p>I fondi del PNRR e la Regione Emilia Romagna hanno inserito nelle linee di finanziamento contributi a veri soggetti attuatori per dematerializzare l'archivio e creare piattaforme informative sul reperimento dei fascicoli dell'amministrazione. La Regione Emilia Romagna, ha destinato nei fondi FESR 2021-2027 nella priorità 1 (Ricerca, Innovazione e competitività) nell'obiettivo RSO1.2 <i>Permettere ai cittadini, alle imprese, alle organizzazioni di ricerca e alle autorità pubbliche di cogliere i vantaggi della digitalizzazione.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Avvio dell'iter per la dematerializzazione delle pratiche edilizie: - Catalogazione archivi cartacei - Progetto nulla osta, scarti e certificazione - Progettazione nuovo sistema di archivio digitale
<p><i>Tempi di attuazione</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • 2023-2024
<p><i>Indicatore di realizzazione</i></p>	<p>Approvazione studio di fattibilità tecnico economica del progetto</p>

<p><i>Azioni di miglioramento</i></p>	<p>Misure di miglioramento organizzativo dell'Unione sotto il profilo funzionale ed operativo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • inserimento nell'organico dell'Unione di una figura di un coordinatore con specifiche competenze gestionali e con <i>skills</i> trasversali (gestionali/ di coordinamento/manageriali) • riorganizzazione della funzione "Transizione digitale" in Unione mediante la definizione di linee strategiche prioritarie e misure operative (in sinergia con il RTD e i consulenti esterni) • miglioramenti strutturali/organizzativi/funzionali per il governo del territorio e il settore ambiente/energia
<p><i>Tempi di attuazione</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • 2023-2024
<p><i>Indicatore di realizzazione</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Adozione di n. 1 Piano operativo per la Transizione Digitale entro il 31.12.2023 • Realizzazione di n. 1 Ufficio di Piano per il PUG dell'Unione entro il 31.12.2024 • Approvazione di n. 1 organigramma aggiornato per la funzione "transizione digitale" e la funzione "ambiente-energia" entro il 31.12.2023