

Programma di Riordino Territoriale Monitoraggio ed indicatori di efficacia ed efficienza delle Unioni di Comuni

I numeri delle Unioni

In Italia al 2014 (dati SIOPE) 410 Unioni di Comuni alle quali partecipano 2.246 Comuni, il 28 % del totale di 8.047 di Comuni in Italia al 2014.

In Regione Emilia Romagna ci sono **44 Unioni** conformi alla L.R.21/2012.
I Comuni aderenti a Unioni sono **289**, l'87% dei 334 comuni della Regione.

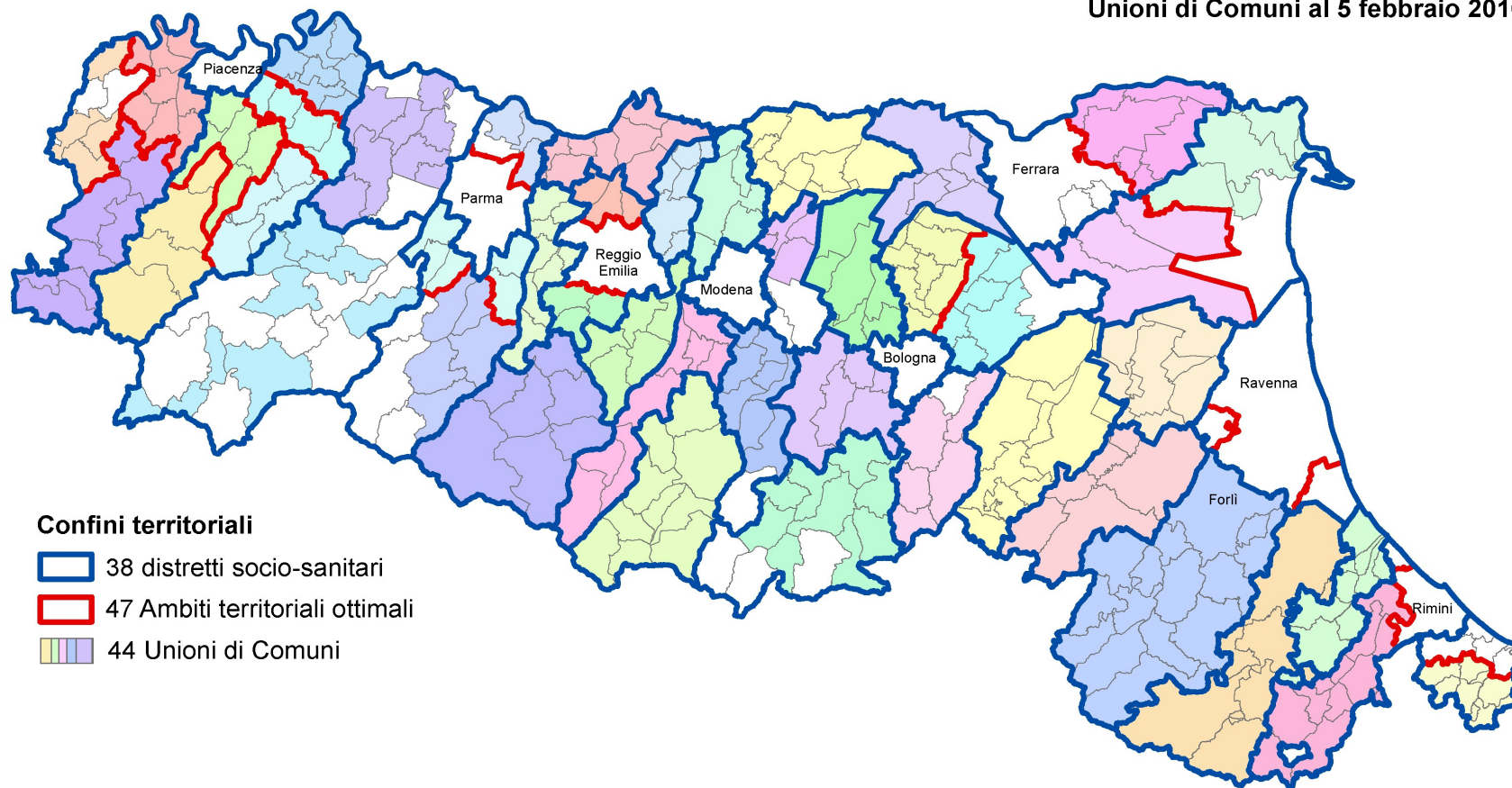
I Comuni non aderenti a Unioni sono 45, il rimanente 13% del totale.
Di questi 8 Comuni sono Capoluogo di Città Metropolitana o di Provincia.
Tra i capoluoghi di Provincia solo il Comune di Forlì aderisce ad una
Unione.

Ad oggi in Regione sono presenti **32 Unioni = ATO**,
di cui **18 Unioni = ATO = Distretto**.

I numeri attuali

delle Unioni, degli ATO , dei Distretti Socio sanitari

Unioni di Comuni al 5 febbraio 2016



ESITI ISTRUTTORIA 2015

- 40 Unioni hanno partecipato al bando;
 - 237 gestioni associate finanziate alle Unioni:
-
- 40 GA sistemi informativi
 - 38 GA Protezione civile
 - 29 GA SUAP
 - 28 GA servizi sociali
 - 28 GA Polizia municipale
 - 26 GA gestione del personale
 - 22 GA Centrale unica di Committenza
 - 8 GA tributi
 - 8 GA urbanistica pianificazione
 - 8 GA cultura e sismica
 - 6GA turismo
 - 3 GA servizi demografici, statistica ed edilizia residenziale pubblica
 - 4 GA controllo di gestione
 - 4 GA Istruzione pubblica (materna+trasporto scolastico + refezione+assistenza scolastica+asili nido)
 - 2 GA servizi finanziari – rifiuti -energia
 - 1 GA politiche europee, lavori pubblici, manutenzione patrimonio etc.

Panorama, 6 maggio 2015

ale Milano
re: Giorgio Mulè

panorama

06-MAG-201

da pag. 14

Il flop delle unioni di Comuni

Gli accorpamenti degli enti territoriali hanno provocato un aggravio di costi anziché un risparmio, denuncia la Corte dei conti. Mentre Stato e Regioni continuano a finanziarle.

309
LE UNIONI
DI COMUNI
REALIZZATE
FINORA

Cinque milioni stanziati a fine marzo dal ministero degli Affari regionali per incentivarle. E un appello dell'Anci (l'associazione dei Comuni presieduta dal sindaco di Torino, Piero Fassino) al ministero dell'Economia per «rassicurare gli amministratori sul fronte dell'erogazione di risorse» perché «i risparmi dalle fusioni arriveranno nel corso del tempo».

Per ora, infatti, all'Anci sanno bene che dalle unioni di Comuni sono arrivati

aggravi, più che riduzioni, di costi. Lo ha rilevato la Corte dei conti, presieduta da Raffaele Squitieri, nella Relazione sulla gestione finanziaria degli enti territoriali 2013, appena consegnata al Parlamento, definendole un «poco efficace metodo di razionalizzazione della spesa».

Nate con il decreto legge 78 del 2010 per aggregare, obbligatoriamente, gli enti con meno di 5 mila abitanti e modificate dalla legge 56 del 2014, le unioni si sono dimostrate un mezzo flop. Al 31 dicembre scorso erano 309 con 1.440 Comuni a fronte di una platea di 5.639 piccoli enti interessati, per lo più lasciati autonomi da una serie di proroghe. Eppure, questa esperienza poco felice viene finanziata anche dalle Regioni.

Qualche esempio? Per avviare le unioni, nel 2013 l'Emilia Romagna ha stanziato circa 5 milioni, ai quali ne ha aggiunti 1,85 a novembre 2014. A marzo la Liguria ha erogato 350 mila euro per la sua unica unione e il Friuli Venezia Giulia 350 mila euro per le sue quattro aggregazioni. *(Pietro Romano)*



Daniela Scuderi

Raffaele Squitieri,
presidente
della Corte dei conti.

Italia oggi, marzo 2016

Quotidiano nazionale
Direttore: Pierluigi Magnaschi

ItaliaOggi

02-MAR-2016
da pag. 37
www.datastampa.it

La relazione della Corte conti sulla gestione 2014 avverte: tagli insostenibili per le province

Unioni, il bilancio è in attivo

La spesa cresce di 40 mln, ma se ne risparmiano 76

Pagina a cura
DI FRANCESCO CERISANO

La Corte conti promuove l'associazionismo comunale. E tira la volata ad unioni e fusioni, considerate strumenti essenziali per conseguire «più elevati standard di efficienza e efficacia, in una realtà caratterizzata dalla polverizzazione degli enti locali e dalla conseguente frammentazione delle politiche territoriali». La spesa per le Unioni nel biennio 2013-2014 è cresciuta di 40,4 milioni (+9%) ma ha fatto risparmiare agli enti aderenti 76,6 milioni. Le fusioni, seppur procedendo ancora a rilento, hanno prodotto risparmi di spesa per 10 milioni di euro. Il capitolo sull'associazionismo è l'unica nota positiva della relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali per il 2014 approvata dalla sezione autonomie della Corte conti con la delibera n. 8/2016.

Il quadro tratteggiato dai giudici contabili evidenzia i problemi di sempre (calo degli investimenti, aumento delle tasse, taglio ai trasferimenti) acuiti dal difficoltoso processo di attuazione della legge Delrio (n.56/2014) che ha spinto le province in una «condizione di grave precarietà finanziaria».

I tagli alle risorse, secondo la Corte, hanno portato gli enti ad azionare la leva fiscale. In modo ancora più forte rispetto al passato. Nel quadriennio 2011-2014 gli accertamenti delle entrate tributarie sono cresciuti di

rispetto al 2011 su base nazionale, e della Tari che in un quadriennio è raddoppiato (da 5 a 10 miliardi di euro di accertamenti).

Le province, come detto, sono quelle messe peggio. I tagli dei fondi, conseguenti alla loro trasformazione in enti di secondo livello con meno funzioni e personale, hanno compresso nel 2014 e 2015 il grado di autosufficienza finanziaria rispetto alle spese finali «che si era mantenuto a livelli costanti fino al 2013, intorno al 58%». Ma la riduzione dei trasferimenti alle province, secondo la sezione autonomie, «pone dubbi di sostenibilità» e mette a rischio gli equilibri di bilancio che nel quadriennio 2011-2014 «mostrano un progressivo deterioramento».

Un altro segnale non positivo è rappresentato dalla crescita dei debiti fuori bilancio che nel 2013 erano stati pari a 835 milioni e nel 2014 si sono attestati a quota 909,6 milioni (+21,4%).

La spending review, infine, stenta a decollare. «La revisione della spesa», scrive la sezione autonomie, «stenta ad assumere i caratteri dell'organicità». E in questo scenario il peso dei debiti sulla gestione di cassa si è alleggerito solo grazie all'iniezione di liquidità del decreto «sblocca debiti» (dl n. 35/2013) che tra il 2013 e il 2014 ha fatto arrivare nelle casse degli enti locali prima 2,975 miliardi (per 1.330 enti, tra comuni e province) e successivamente 2 miliardi e 257 milioni (per 774 enti). A beneficiarne soprattutto gli enti locali della

INTRODUZIONE DI STRUMENTI PER MISURARE LA QUALITA' DELLE GESTIONI ASSOCIATE

Se ne parla da molto, nei vecchi PRT...

[PRT 2009 D.G.R. 629/2009](#)

demandava al Capo di Gabinetto della Presidenza l'istituzione di un **gruppo di lavoro di funzionari regionali e delle forme associative, col compito di** cercare di individuare un modello per il monitoraggio risultati raggiunti dalle gestioni associate, compresa la misurazione dell'efficacia e dell'efficienza e la valutazione delle performance delle gestioni associate

[PRT 2010- D.G.R. 2145/2010 e successivi PRT 2011-13](#)

MODELLO C SCHEDA ILLUSTRATIVA DI OGNI GESTIONE ASSOCIATA

per documentare indicatori di effettività, efficacia ed efficienza (si richiedeva di utilizzare indicatori oggettivi quali : numero di utenti in rapporto alla domanda, numero provvedimenti adottati o pratiche evase, prestazioni effettuate, etc.)

[PRT 2014 – D.G.R. 543/2014](#)

definisce per l'annualità 2014 modalità transitorie di incentivazione delle Unioni e

rimanda al PRT 2015-2017, l'introduzione di criteri nuovi di quantificazione dei contributi in base alla valutazione della qualità delle gestioni associate attraverso appositi indicatori

Luglio 2015: PRT 2015-2017

Deliberazione n. 1048/2015

“Approvazione del programma di riordino territoriale annualità 2015-2017”

IMPOSTAZIONE INNOVATIVA- ARTICOLAZIONE DELLE RISORSE IN PIU' QUOTE DISTINTE – A) PER MONTAGNA; B) PER CARATTERISTICHE TERRITORIALI; C)PER FUNZIONI SVOLTE; D) PER EFFICACIA ED EFFICIENZA

Stabilisce criteri di ripartizione della quota di risorse destinata a premiare:

- nel 2015 l'**effettività economica** e,
- dal 2016, l'**efficacia e l'efficienza del conferimento delle funzioni alle unioni**

§7 comma 4: A partire dal 2016 si assegneranno **incentivi al miglioramento dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità della gestione** consolidata delle Unioni e dei Comuni che rispettivamente le compongono.

PRT 2015-2017 § 7 COMMA 4

GRUPPO TECNICO

INTERISTITUZIONALE

Strumento per realizzare questi obiettivi:

Istituzione di un Gruppo tecnico con professionalità delle autonomie locali e della regione: il Gruppo tecnico è istituito e coordinato dal Servizio Autonomie locali.

Compito:

- **Offrire alla Giunta Regionale set indicatori per delineare un benchmark pubblico delle performance organizzative e finanziarie delle Unioni e dei Comuni che le compongono,**
- preparare domande guida e indirizzi metodologici per certificare e raffrontare l'efficacia ed efficienza degli enti in base alla enucleazione delle spese consolidate;

ATTIVITA' 2015/2016 DEL GRUPPO TECNICO MISTO

Il gruppo tecnico misto:

- viene costituito nell'autunno 2015, formato da componenti in rappresentanza delle Unioni (2 per le unioni montane e 2 per le unioni non montane), designati dalle Associazioni degli enti locali, e da componenti regionali;
- valorizza un **pregresso lavoro di monitoraggio delle Unioni** testato da **ANCI** su 5 Unioni, attraverso **questionari**, per **acquisire dati conoscitivi a 360° sulla governance delle Unioni, sui bilanci consolidati delle Unioni e dei comuni aderenti e sulle funzioni svolte**
- le prime Unioni sperimentatrici sono state a) la Bassa Reggiana; b) l'Unione Parma est; c) l'Unione Reno Galliera; d) l'Unione Terre di Castelli; e) la Bassa Romagna

ATTIVITA' 2015/2016 DEL GRUPPO TECNICO MISTO

Il gruppo tecnico misto:

- mette a punto la metodologia sperimentata da Anci quale **strumento conoscitivo da estendere in via sperimentale a tutte le Unioni;**
- **decide di attendere la conclusione della sperimentazione per proporre l'inserimento di indicatori**
- **propone di considerare l'adesione alla sperimentazione nel 2016 come presupposto per l'accesso alla quota di risorse destinata a premiare l'effettività economica delle Unioni;**
- prevede nel corso del 2016, partendo dagli esiti della sperimentazione di proporre un set ridotto e significativo di **indicatori di efficacia ed efficienza da applicare, a partire dal 2017**, per il riparto tra le Unioni della quota di risorse per premiare efficacia ed efficienza delle Unioni

AGGIORNAMENTO PRT 2016 QUOTE DI RIPARTO DEI CONTRIBUTI REGIONALI

RIPARTIZIONE CONTRIBUTI REGIONALI	2015	2016	2017
a)riservata alle Unioni Montane	3,5	3,0	3,0
b)quota per Pop. Terr. e N° Comuni	1,0	1,0	1,0
		0,7	0,7
c)consistenza e rilevanza Funzioni	3,2	3,0	2,8
		3,3	3,1
d)effettività, efficacia, efficienza	0,8	1,0	1,2
	8,5	8,0	8,0

MODALITA' DI RIPARTO QUOTA PER EFFETTIVITA ECONOMICA PRT 2015-2017 §7

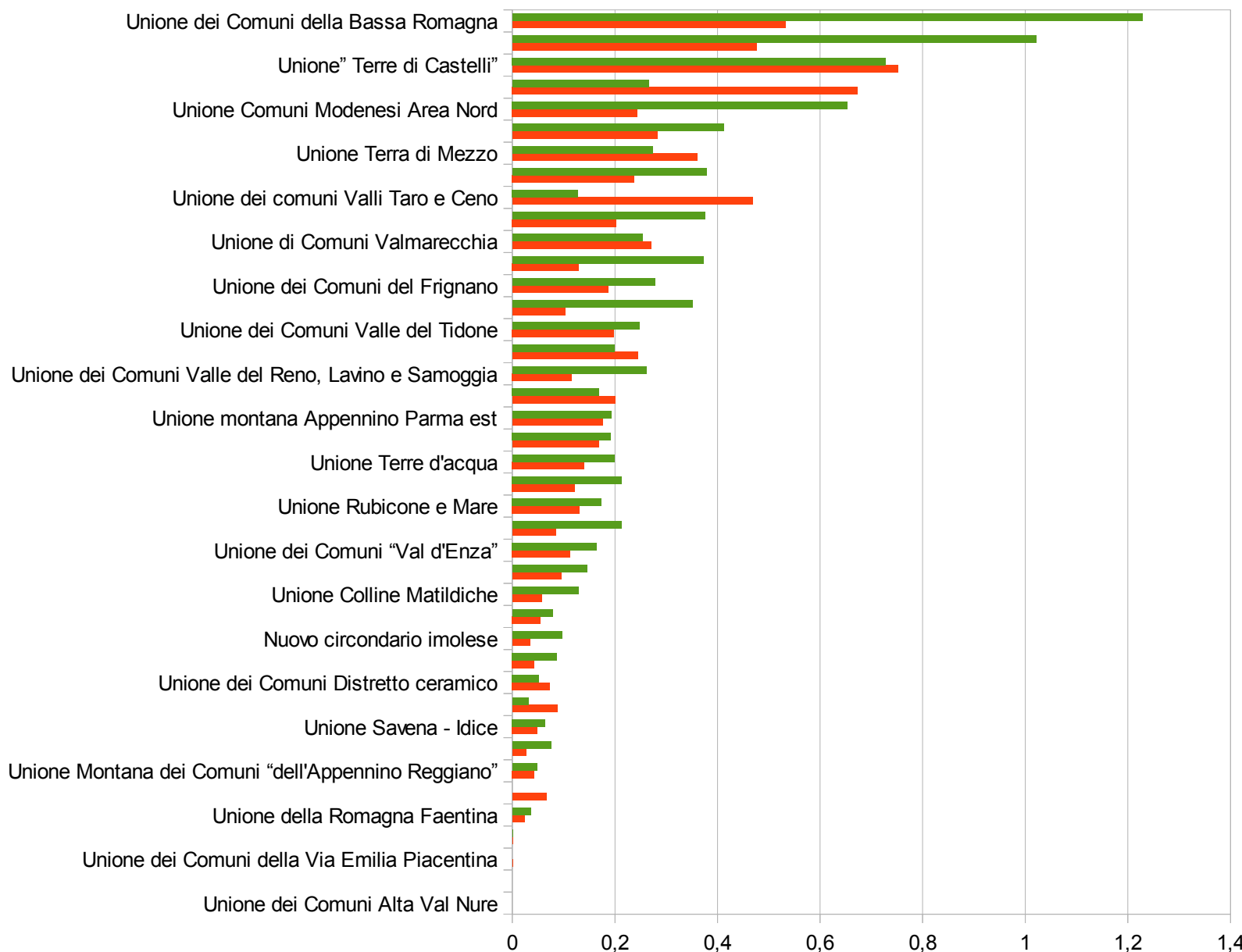
IL RIPARTO AVVIENE in base a valori desumibili dai dati economico-finanziari degli ultimi **certificati conti consuntivi di bilancio** dei Comuni e dell'Unione

Comma 2: Individua l'indicatore – Esso è dato dai rapporti, espressi in percentuale, tra il **totale delle spese correnti** dell'Unione e il totale delle **spese correnti** di tutti i Comuni aderenti all'Unione, e tra il totale delle **spese di personale** dell'Unione e il totale delle spese di personale di tutti i Comuni aderenti all'Unione.

La media dei due valori è il valore percentuale per ogni Unione per il riparto del budget assegnato all'indicatore.

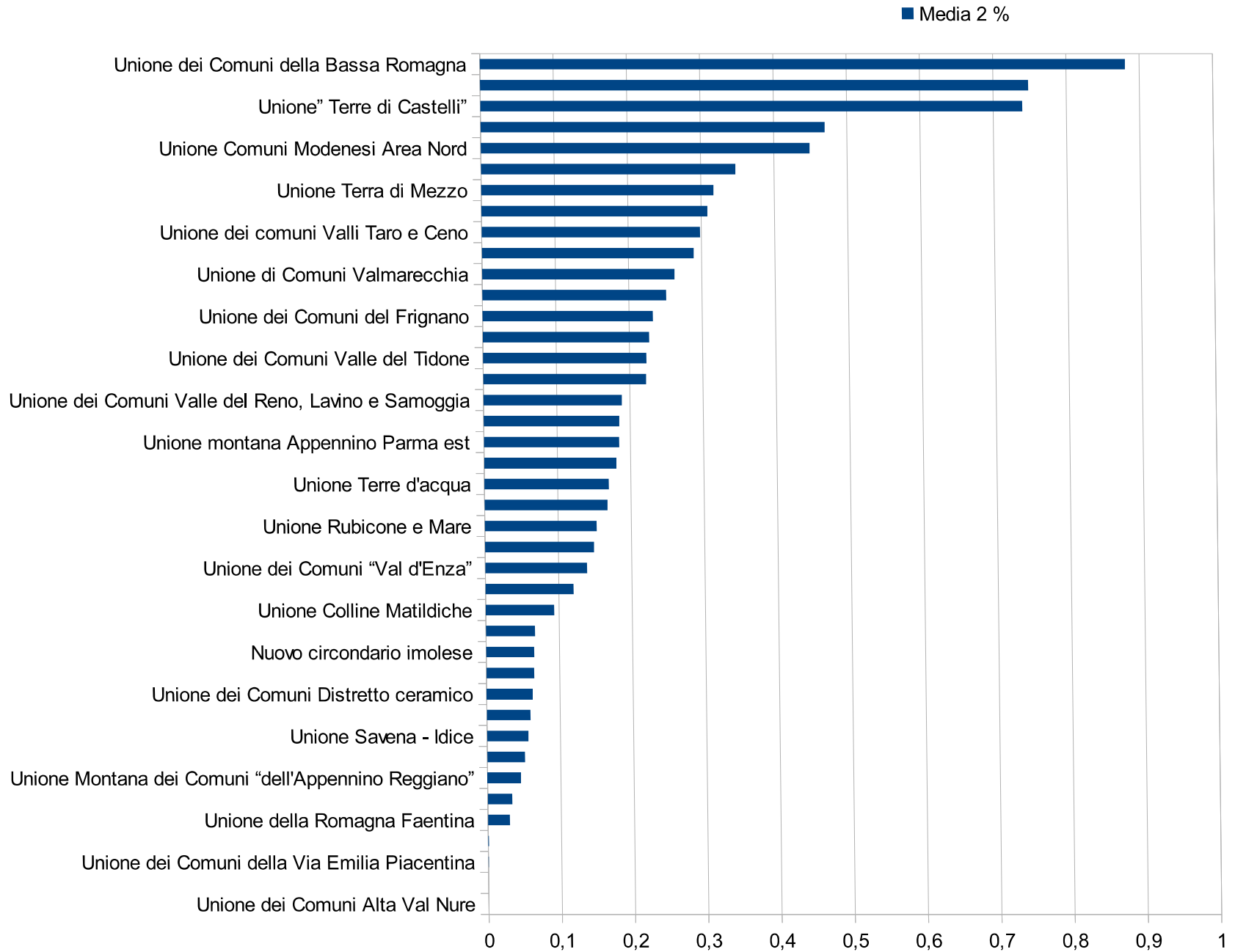
Riparto quota effettività economica 2015

■ % Totale spese correnti unione/Totale Spese correnti Comuni Unione ■ % Totale spese personale unione/Totale Spese personale Comuni Unione



Riparto quota effettività economica 2015

ORDINE CRESCENTE DELLA MEDIA DELL'2 %



MODALITA' EROGAZIONE QUOTA PER EFFETTIVITA' ECONOMICA NEL 2016

PRT 2015-2017 originario prevedeva che: “A partire dall’anno 2016 si assegneranno incentivi al miglioramento dell’efficienza, dell’efficacia e dell’economicità della gestione consolidata delle Unioni e dei Comuni che rispettivamente le compongono.

AGGIORNAMENTO PRT 2016 § 7

- co. 3 bis: Per l'annualità 2016 la quota di risorse per L'EFFETTIVITÀ ECONOMICA è ripartita in base ai dati ed ai parametri applicati nel 2015 **prendendo in considerazione i certificati dei conti consuntivi di bilancio riferiti all'esercizio 2015 (trasmessi dalle Unioni unitamente alla domanda di contributo o entro il 30 maggio);** *NB: entro il 30 aprile il consuntivo deve essere approvato*

- co. 3 ter. **L'accesso** alla quota di risorse di 1.000.000,00 di euro per il 2016 è **subordinato all'adesione e partecipazione delle Unioni alla fase sperimentale di applicazione del set di indicatori**, in forma di questionari validati dall'apposito gruppo di lavoro.

MODALITÀ DI COMPILAZIONE ON LINE DEI QUESTIONARI

PRT 2015-2017 COME AGGIORNATO NEL 2016 § 7 comma 3 ter:

I questionari saranno inseriti entro il 30 aprile su piattaforma telematica;

La piattaforma sarà accessibile da ciascuna Unione mediante credenziali di accesso che riceverà in forma riservata dal personale incaricato della gestione e manutenzione della piattaforma;

La consultazione e l'accesso alla piattaforma potranno avvenire attraverso i siti della Regione e delle Associazioni degli enti locali.

UNICO BANNER SIA NEL SITO ANCI SIA NEL SITO REGIONE

Al fine della compilazione dei predetti questionari **ogni Unione dovrà indicare nella domanda di contributo un proprio referente responsabile.**

I questionari devono essere compilati entro la data del 15 giugno 2016

ATTIVITA' NEL 2016 DEL GRUPPO DI LAVORO MISTO REGIONE-AUTONOMIE

PRT 2015-2017 AGGIORNAMENTO 2016 § 7 COMMA 3 ter e 4

Il gruppo tecnico istituito nell'anno 2015, composto da professionalità delle autonomie locali e della regione, **prosegue l'attività nell'anno 2016** per:

- **validare i questionari** di cui al comma 3 ter;
- **supportare le Unioni nella fase della sperimentazione** ;
- al termine della fase della sperimentazione **formulare proposte circa gli indicatori di efficacia ed efficienza da applicare nel 2017 ai fini della quantificazione e del riparto della quota di risorse a ciò destinata**

ATTIVITA' NEL 2016 DEL GRUPPO DI LAVORO MISTO REGIONE-AUTONOMIE

INDICATORI APPLICABILI NEL 2017

- Per il riparto e l'assegnazione nel 2017 delle risorse si applicano gli indicatori di efficacia ed efficienza definiti dal gruppo di lavoro entro il 2016;
- tali **indicatori** saranno sottoposti all'**approvazione della Giunta regionale** che potrà adottarli con proprio atto deliberativo **entro febbraio 2017**;
- il set di indicatori utilizzato può essere costituito da una selezione o da uno sviluppo di quelli contenuti nei questionari che devono essere compilati dalle singole Unioni sull'apposita piattaforma telematica.

- fine.