



Il sistema delle Unioni in Emilia-Romagna

Alberto Scheda – Finanza locale – Gabinetto del Presidente della Giunta

Chiara Mancini – Settore coordinamento delle politiche europee, programmazione, riordino istituzionale e sviluppo territoriale, partecipazione, cooperazione e valutazione

Le Unioni in Emilia-Romagna si sono costituite nel tempo, con una politica ventennale

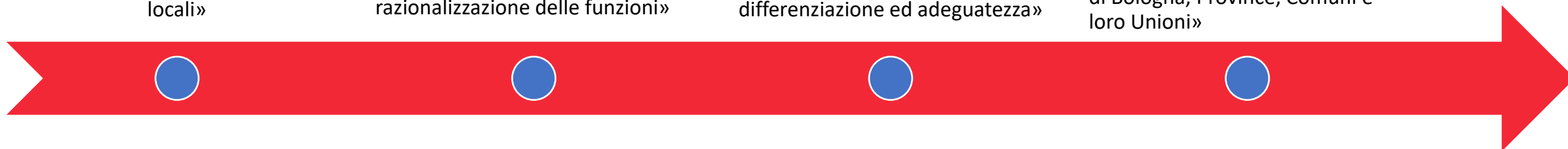
Gli step normativi

LR 11/2001 «Disciplina delle forme associative e altre disposizioni in materia di enti locali»

LR 10/2008 «Misure per il riordino territoriale, l'autoriforma dell'amministrazione e la razionalizzazione delle funzioni»

LR 21/2012 «Misure per assicurare il governo territoriale delle funzioni amministrative secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza»

LR.13/2015 «Riforma del sistema di governo regionale e locale e disposizioni su città metropolitana di Bologna, Province, Comuni e loro Unioni»



L.r. n.21/2012 → PRT come strumento per far «crescere» le Unioni

LR 21/2012

Capo III - Esercizio associato di funzioni e di servizi
Capo IV- Incentivi per le gestioni associate e fusioni di Comuni -



Il Programma di riordino territoriale

è lo strumento con il quale la **Regione Emilia – Romagna** definisce criteri ed obiettivi per sostenere ed incentivare la gestione associata delle funzioni e dei servizi in capo ai Comuni.

Obiettivo:

rafforzare Comuni ed Unioni sul piano organizzativo ed amministrativo per migliorare capacità di sviluppare politiche di programmazione, concorrere alle politiche di sviluppo territoriale, accedere ai finanziamenti UE 2020/2027



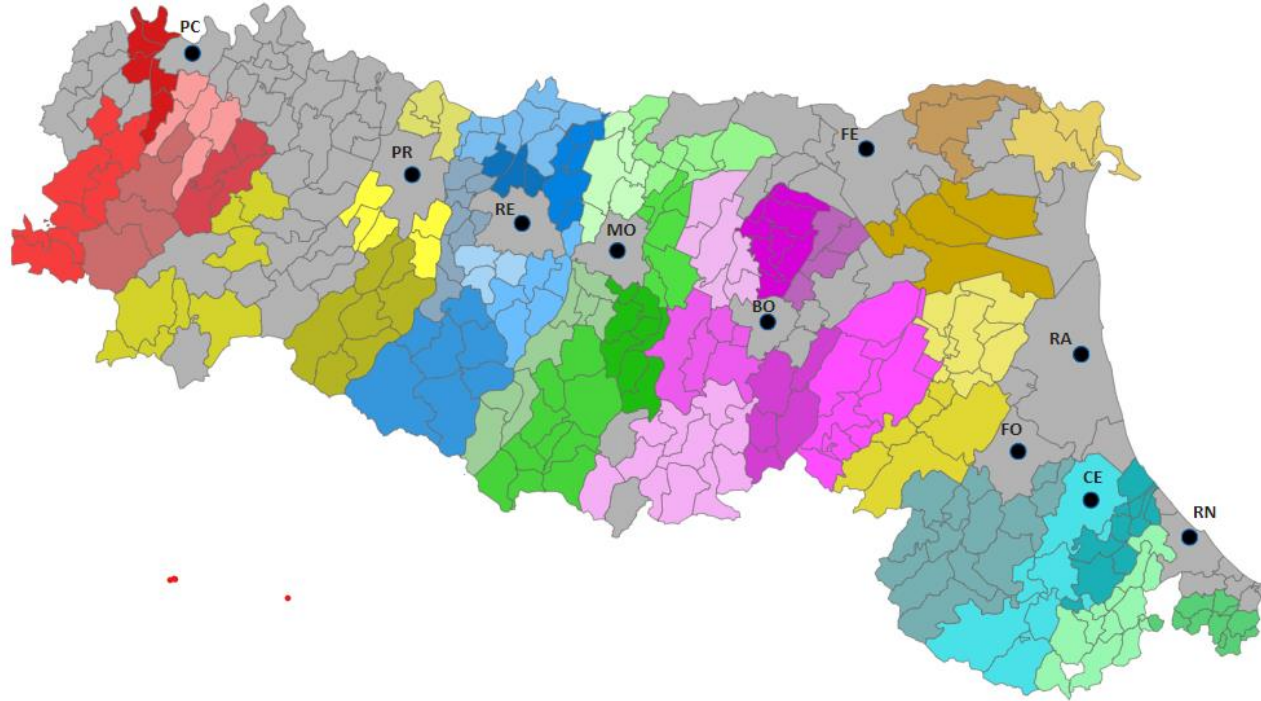
Programma Triennale
(2021-2023)

37 Milioni di €

Beneficiari: solo Unioni e
Circondario

(circa il 50% contributi regionali + restanti contributi statali – 2021-2022)

UNIONI DI COMUNI



39 Unioni

255 Comuni in Unione

**2,23 Mln popolazione
(50% del totale regionale)
vive in territori con
funzioni gestite in forma
associata**

**16 Unioni coincidono con
ATO e Distretto Socio-
Sanitario**

**11 Unioni coincidono solo
con ATO**

**Comuni aderenti alle
Unioni- in %**

ER-2023

77%

**Popolazione in
Unione- in %**

ER-2023

50%

**Superficie Unioni-
KMQ in %**

ER-2023

71%

ITA-2023

34,5%

ITA-2023

16,5%

ITA-2023

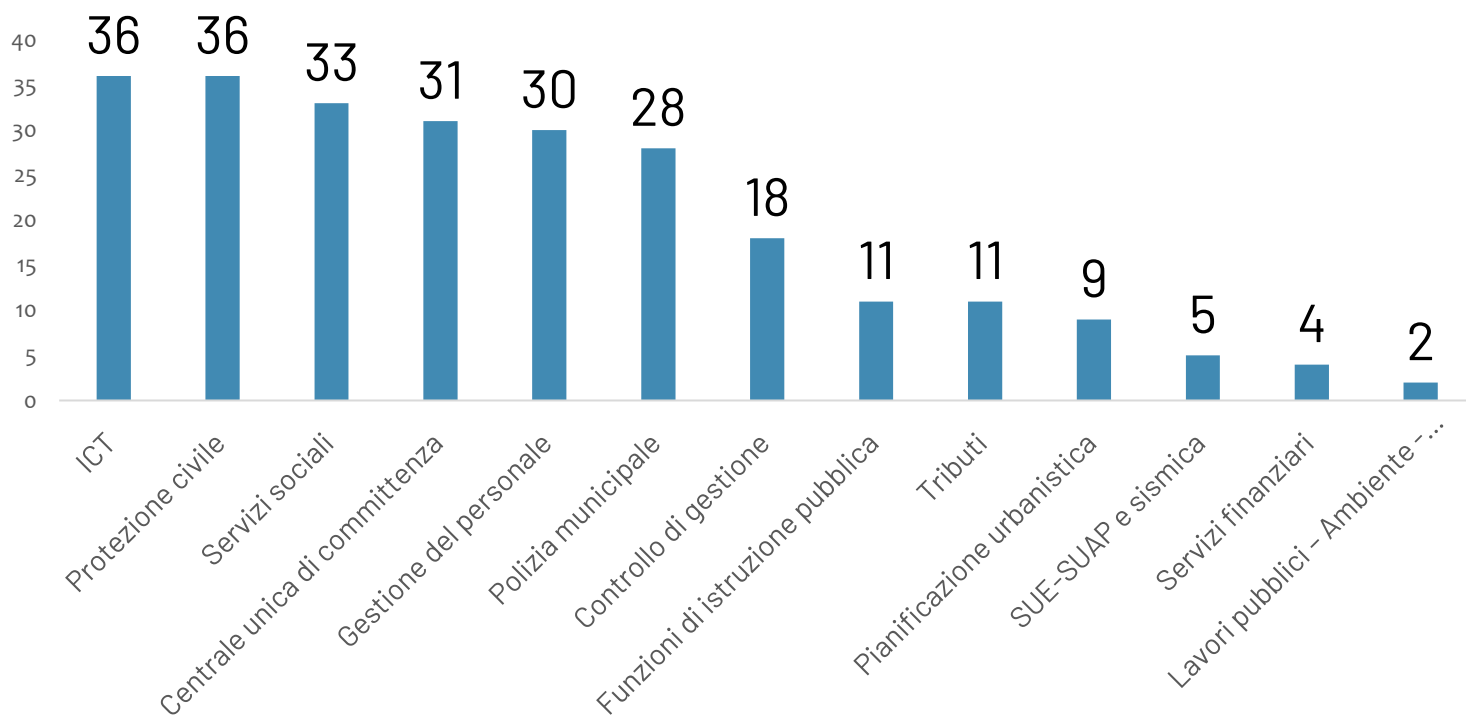
35,9%

Fonte: Dati ITA- Progetto ITALIAIE- DARA, 2023
Dati ER- Regione Emilia-Romagna 2023

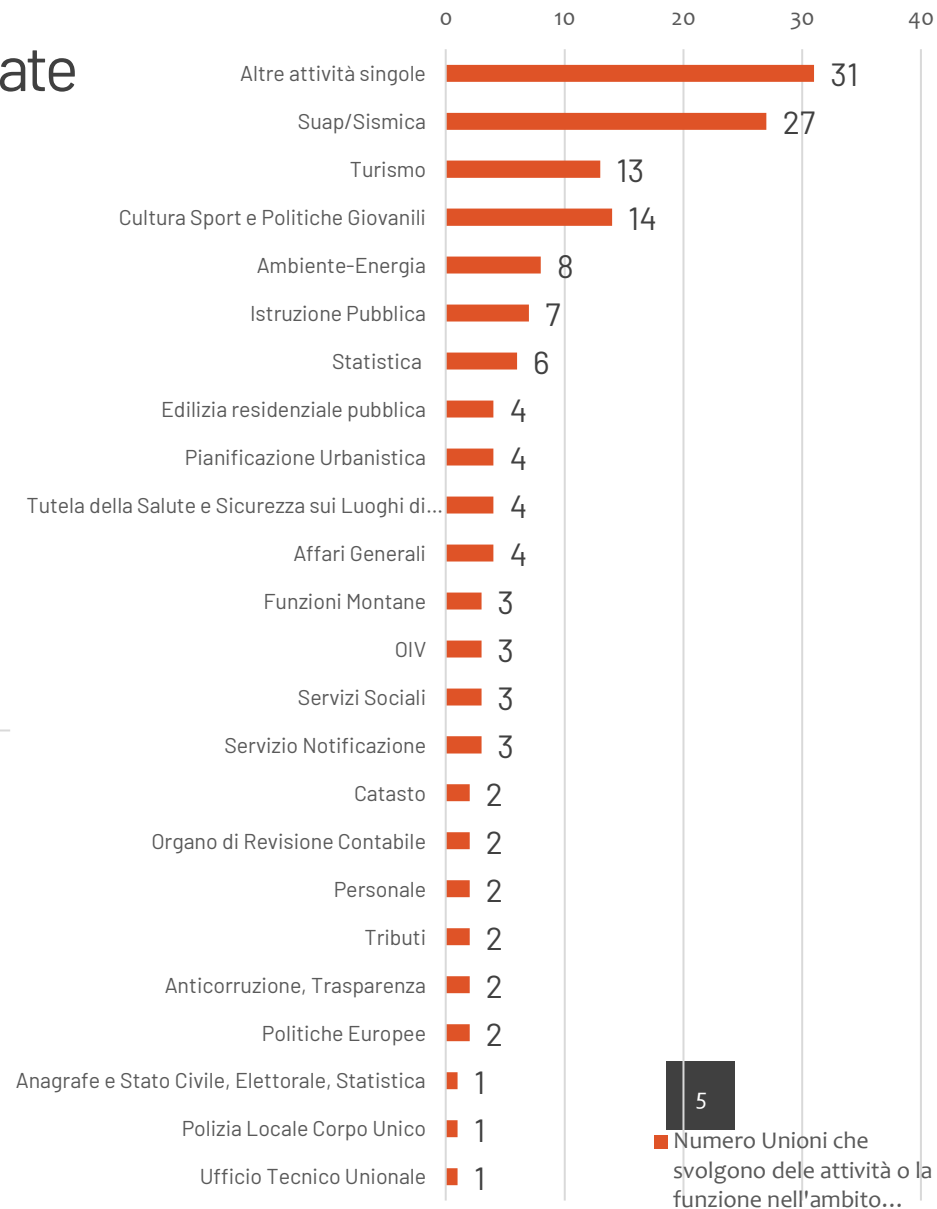
Uno sguardo d'insieme:

- le funzioni finanziate dal PRT2022- N. su 13 considerate
- le altre funzioni gestite in forma associata

Unioni con la funzione finanziata nel PRT2022- Numero



Unioni che svolgono funzioni o attività non finanziate dal PRT- Numero



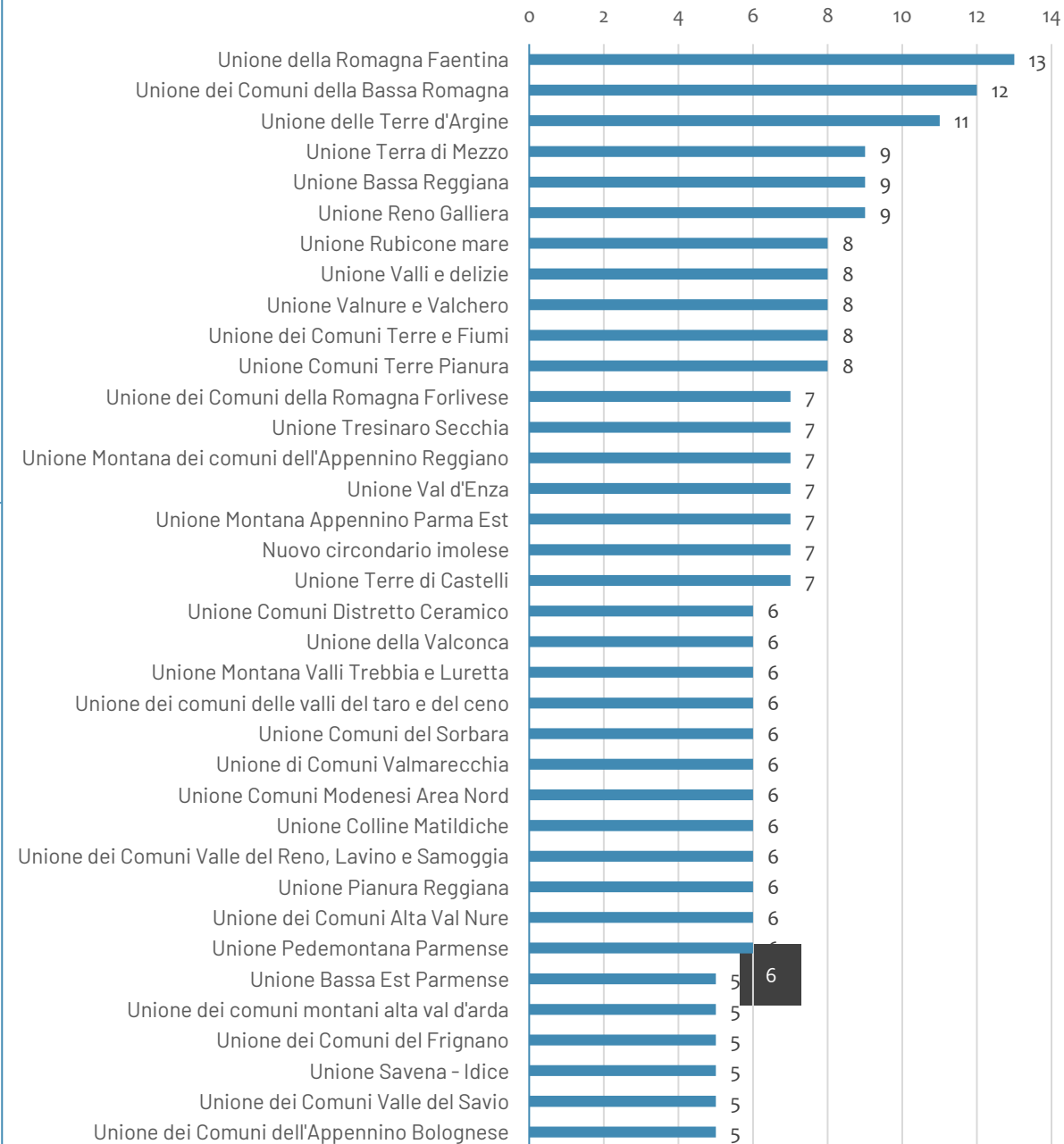
5
 ■ Numero Unioni che svolgono delle attività o la funzione nell'ambito...

Uno sguardo d'insieme- le funzioni finanziate dal PRT2022- Numero (su 13 considerate)

6,9

Media Funzioni per Unioni
gestite in forma associata
finanziate dal PRT- 2022

Numero funzioni gestite in forma associate finanziate dal
PRT2022 (su 13 considerate)



I fondi del PNRR in Emilia-Romagna-

100% dei Comuni sono attuatori PNRR

- Non sono considerati progetti relativi a «piccole opere» (M2C2Inv 2.2)
- Solo soggetti attuatori «Amministrazioni Comunali»

	Comuni in Unione sul totale	Contributi totali
Fino a 1000	86%	15.535.014,13
1001-5000	78%	190.506.393,42
5001-10000	82%	192.327.830,76
10001-20000	80%	317.341.804,15
20001-60000	65%	249.028.384,24
60001-100000	100%	97.555.590,39
100001-250000	0%	521.315.402,44
oltre 250000	0%	651.381.084,32
Totale		2.234.991.503,85

I bandi e gli avvisi

Le principali misure (investimenti) degli enti territoriali (circa 30 miliardi) hanno ormai visto concluso l'iter di selezione dei progetti e sono stati individuati i soggetti attuatori.

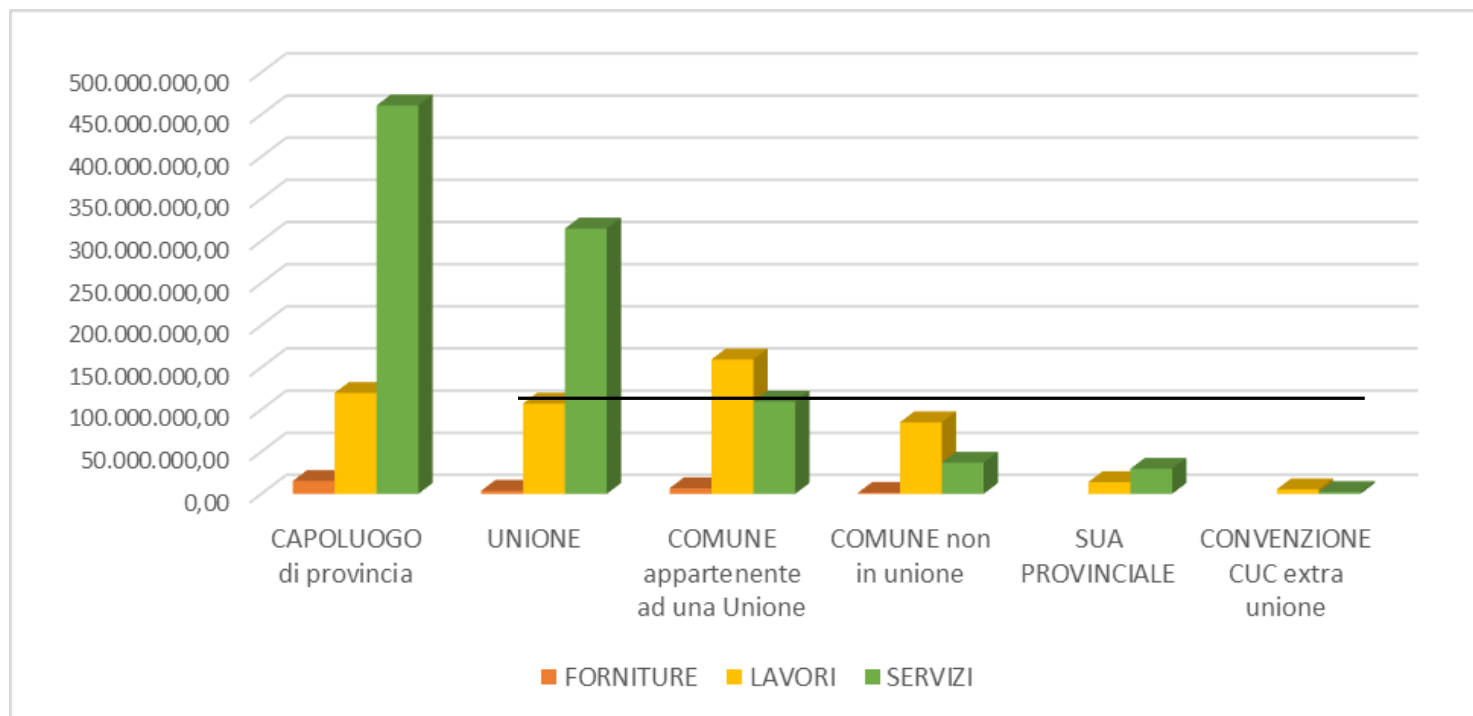
Come si sono mossi i comuni se escludiamo i «progetti in essere» relativi alle «piccole opere»?

Fascia popolazione	Attuatori PNRR		Non beneficiari PNRR		TOTALE	
	n.	%	n.	%	n.	%
1 - FINO A 1.000	1.201	61,00%	768	39,00%	1.969	100,00%
2 - 1.001-5.000	2.458	69,40%	1.084	30,60%	3.542	100,00%
3 - 5.001-10.000	923	78,09%	259	21,91%	1.182	100,00%
4 - 10.001-20.000	622	88,60%	80	11,40%	702	100,00%
5 - 20.001-60.000	401	98,77%	5	1,23%	406	100,00%
6 - 60.001-100.000	58	100,00%		0,00%	58	100,00%
7 - 100.001-250.000	33	100,00%		0,00%	33	100,00%
8 - OLTRE 250.000	12	100,00%		0,00%	12	100,00%
TOTALE	5.708	72,22%	2.196	27,78%	7.904	100,00%

Si aggiungono (per i Comuni in Unione) le risorse con le Unioni come soggetti Attuatori

51.959.425,71

La capacità di gestione amministrativa- le gare (con CIG) gestite dalle Unioni in Emilia-Romagna - 2020



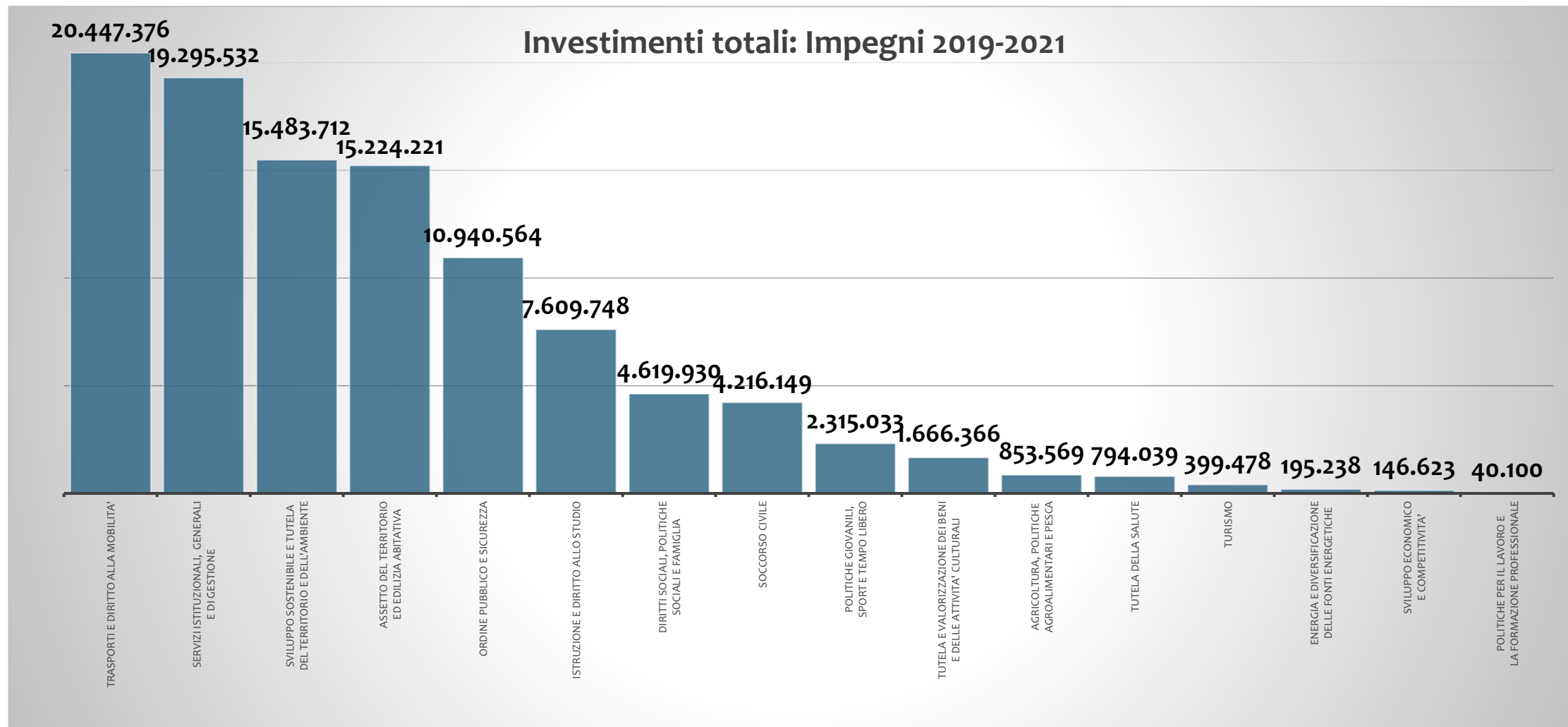
In alcuni casi (l'Unione Reno Galliera, l'Unione Bassa Romagna e l'Unione Bassa Reggiana) svolgono procedure di appalto anche per comuni extra Unione e/o altre Unioni meno strutturate, nonché per Aziende Speciali

Categoria Ente	FORNITURE	LAVORI	SERVIZI	Totale complessivo	% sul totale
CAPOLUOGO	15.283.262,74	119.744.600,7200	460.826.552,85	595.854.416,31	40,49%
UNIONE	3.723.785,85	107.184.719,5600	314.752.794,14	425.661.299,55	29,92%
COMUNE in Unione	6.747.012,90	159.466.786,8200	109.402.415,17	275.616.214,89	18,73%
COMUNE non in unione	1.391.905,45	84.892.344,2900	37.024.034,48	123.308.284,22	8,38%
SUA PROVINCIALE		14.029.471,9900	29.638.525,00	43.667.996,99	2,97%
CONVENZIONE CUC extra unione		5.454.774,3000	2.224.601,02	7.679.375,32	0,52%
Totale complessivo	27.145.966,94	490.772.697,6800	953.868.922,66	1.471.787.587,28	100%

^[1] CAPOLUOGHI DI PROVINCIA: intesi come attività propria dei comuni capoluogo.

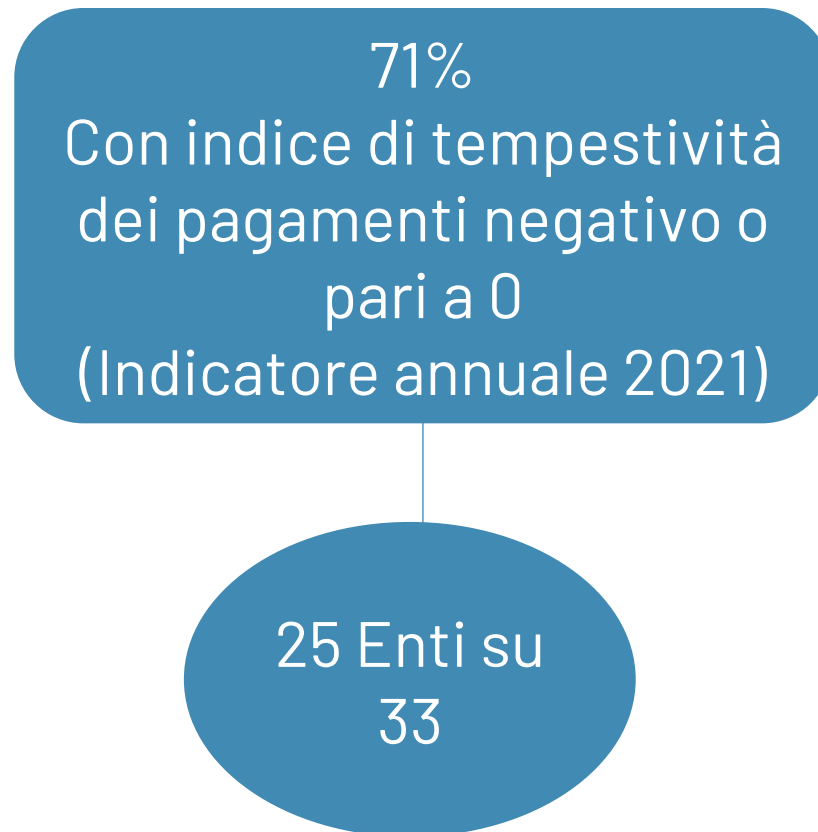
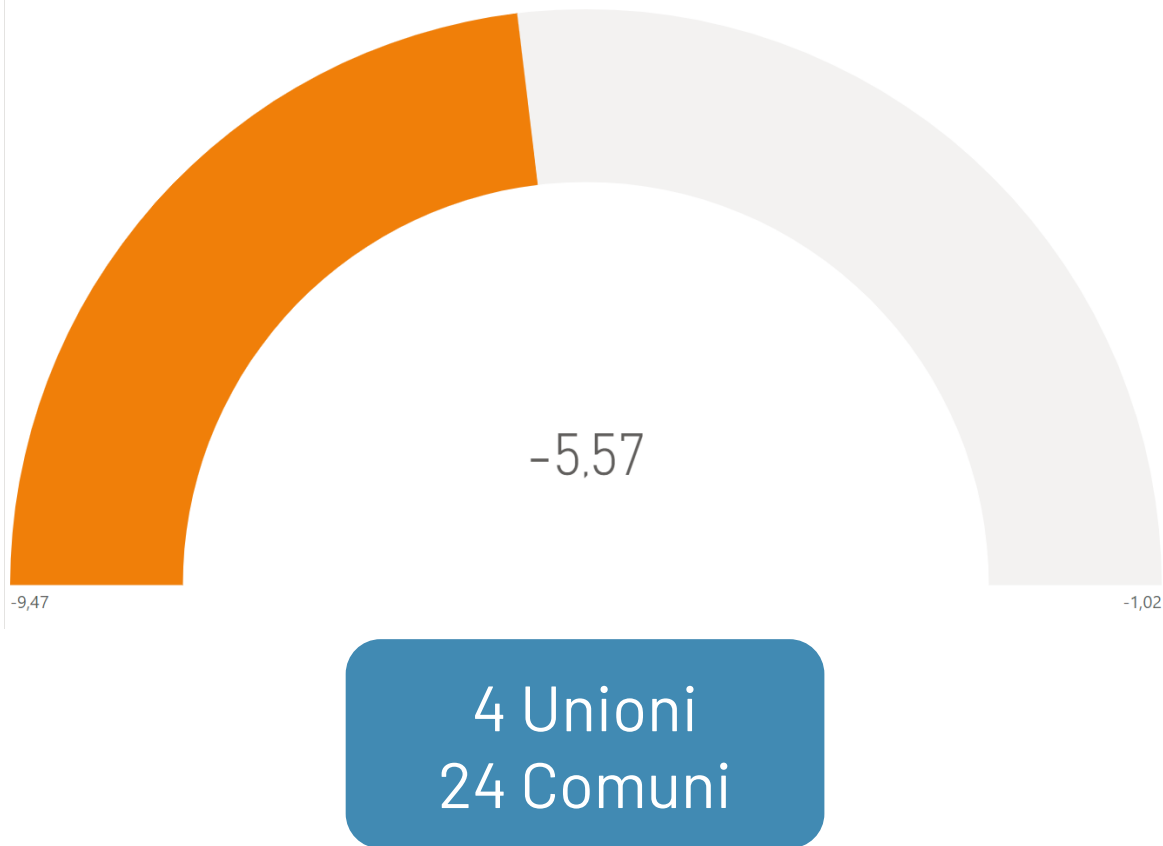
^[2] I valori relativi alla SUA provinciale fanno riferimento alle sole procedure gestite per conto dei Comuni da questi enti.

La capacità amministrativa- Le Unioni e gli investimenti- Andamento degli investimenti per ambito 2019-2021



L'efficacia delle Unioni sul territorio (Alcuni esempi)

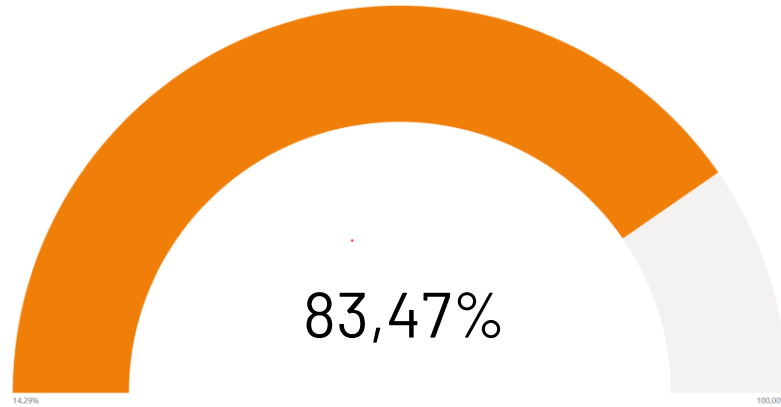
Servizi Finanziari- Tempi di pagamento delle PA-2021



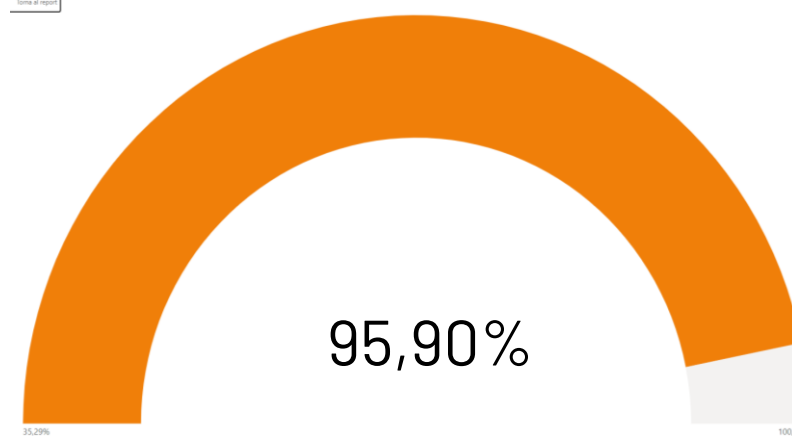
Fonte: Carta d'Identità delle Unioni - dati 2021

Le Unioni come gestore dei «servizi operativi» dei Comuni sul territorio- alcuni esempi

ICT- Banche dati gestite dall'Unione

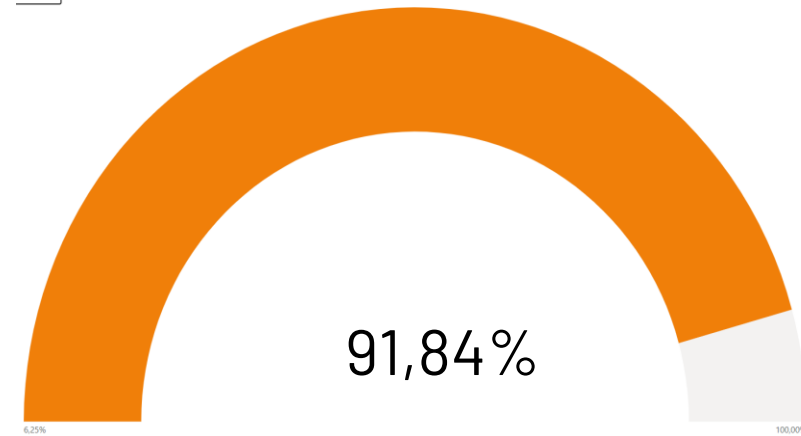


ICT- Servizi di pagamenti multicanale



Numero di servizi di pagamento multicanale federati con PAGOPA/Numero Totale di servizi online

ICT- Servizi con accesso SPID Only

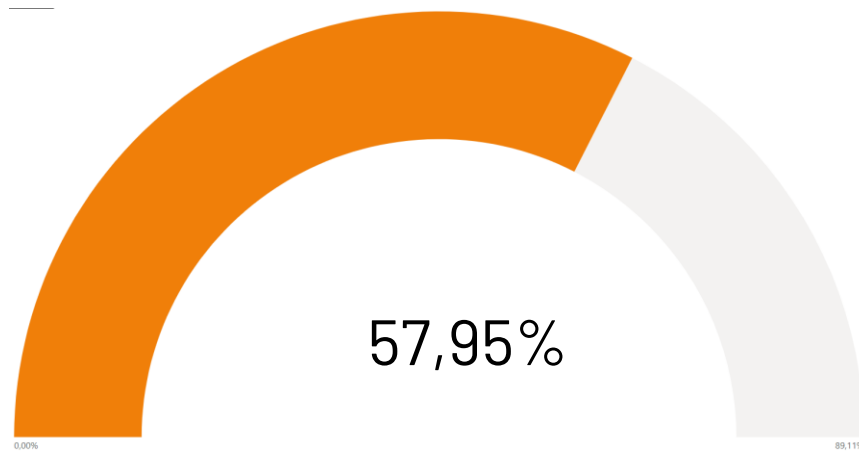


Numero di servizi online federati con SPID/Numero Totale di servizi online

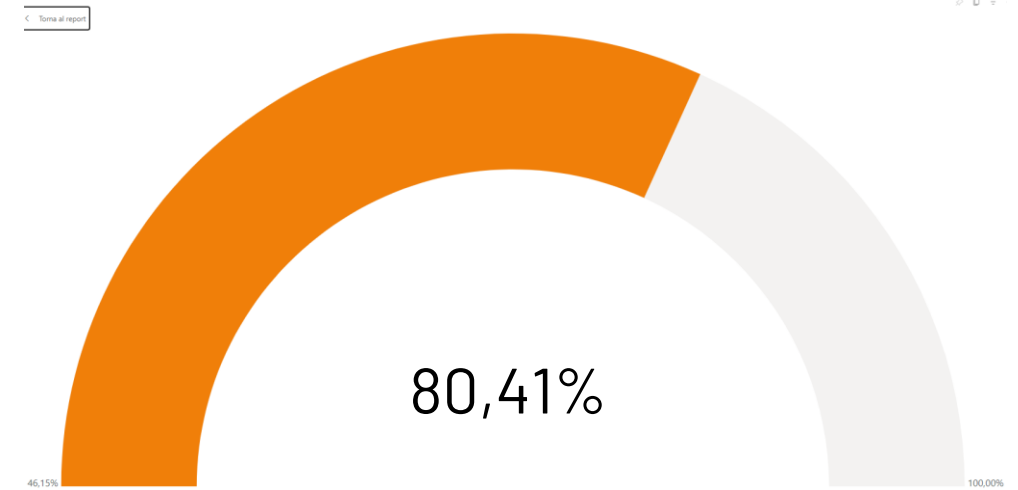
Fonte: Carta d'Identità delle Unioni 2022- dati 2021

Le Unioni come gestore dei «servizi operativi» dei Comuni sul territorio- alcuni esempi

PL- Incidenza di incidenti stradali con feriti o deceduti rilevati dalla PL



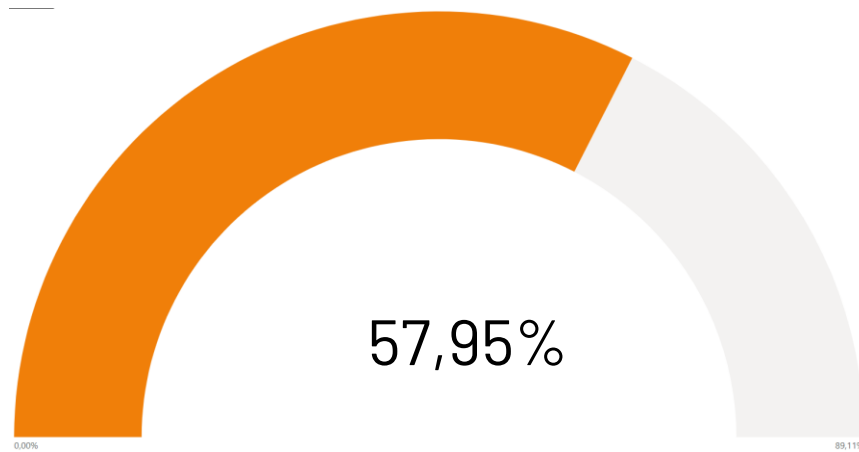
Asili nido- Domande soddisfatte / Domande pervenute



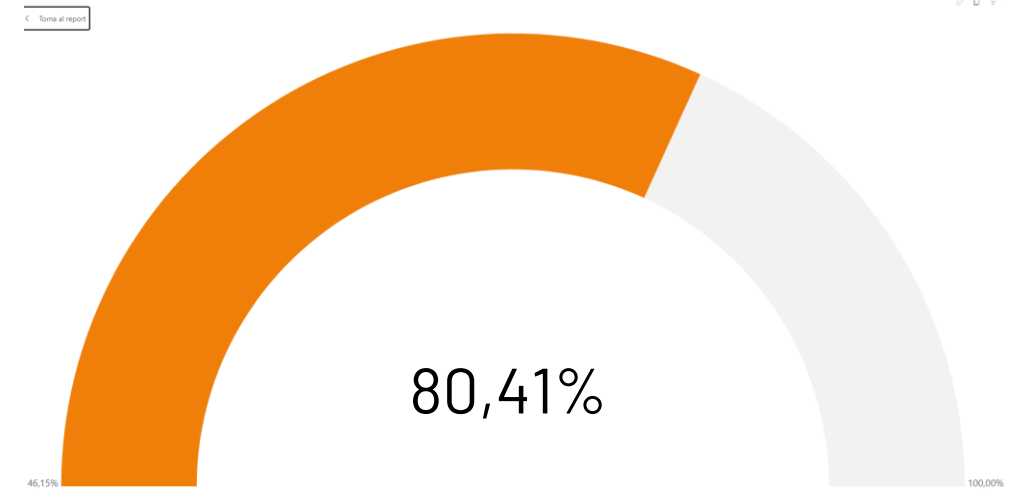
Fonte: Carta d'Identità delle Unioni 2022- dati 2021

Le Unioni come gestore dei «servizi operativi» dei Comuni sul territorio- alcuni esempi

PL- Incidenza di incidenti stradali con feriti o deceduti rilevati dalla PL



Asili nido- Domande soddisfatte / Domande pervenute



Fonte: Carta d'Identità delle Unioni 2022- dati 2021

In fase di completamento
Realizzazione parziale
Da sviluppare

Le Unioni come ente di programmazione e controllo del PNRR e dei fondi UE

C3. Contesto
C3. Cesena riparte
C3. Riqualificazione luoghi cultura
C3. Valorizzazione sistema museale
C3. Museo Centuriazione

C1. Agricoltura Motore Cambiamento (*)
C1. Valorizzazione luoghi produzione (*)
C2. Bicipolitana
C2. Efficientamento energetico immobili pubblici
C3. Riqualificazione luoghi cultura
C4. Torrente Cesuola (*)
C4. Green City (*)
C4. Bosco Urbano (*)
C2. Energy Park: fotovoltaico per autosufficienza energetica
C2. Produzione Idrogeno in aree industriali dismesse
C3 Collegamenti col CER

C1. Potenziamento istruzione
C1. Nuove scuole e sicurezza nelle scuole

C2. Rigenerazione area Stazione
- Ex Fricò
- Ex Psicologia
- Polo attrazione giovani
- Velostazione
- Nuova Europa
- Campus Scuole Secondarie
C2. Riqualificazione Luoghi Cultura
C2. Riqualificazione Patrimonio ERP Sant'Agostino

C1. Infrastrutture Digitali
- Hub Raccolta
- Rete Man
- Collegamento Scuole
C1. Digitalizzazione Servizi e Formazione Informatica
C1. Digitalizzazione processi e Reingegnerizzazione processi (anche archivi)
- Suap
- S. Sociali
- Edilizia
C1. Competenze interne
C2. Economia di Comunità
C1. Competenze di base per i cittadini
C1/C2. Estensione copertura Wi-fi a tutti i parchi, edifici storici, periferie
C1/C2. IoT: elaborazione di un progetto

C2. Valle Savio Bike Hub
C4. Rinaturalizzazione Parco Lungo Savio (*)

C2. Work Life Integration
C2. Agenzia Famiglia
C2. Co-housing Disabilità
- Vita Indipendente
- Dopo di Noi
C2. Nuove forme di Residenzialità per Anziani
C2. Emporio
C2. Mensa Solidale
C2. Progetto Casa







C1. Alta Velocità

C1/C2. Nuovo ospedale



MISSIONE 2

RIVOLUZIONE VERDE E TRANSIZIONE ECOLOGICA

COMPONENTI	2.2 - ENERGIA RINNOVABILE, IDROGENO, RETE E MOBILITÀ SOSTENIBILE
INVESTIMENTI	2.2.4.1 - Rafforzamento mobilità ciclistica
PROGETTO 	Ciclabile del Savio e ciclabili minori
Agenda 2030 	 
Riferimento DUP	Mercato Saraceno Obiettivo Operativo 1.3.4 / Unione Obiettivo Operativo 1.1.7
Descrizione 	<p>La mobilità lenta sta assumendo con sempre maggior forza, un ruolo fondamentale nella conoscenza del territorio da parte dei suoi abitanti, ma soprattutto da parte di turisti e visitatori.</p> <p>Il percorso di collegamento di luoghi di interesse diventa così esso stesso “luogo di interesse” ...</p>
Stakeholders e Partners 	<ul style="list-style-type: none">• Associazioni di Categoria• Associazioni di volontariato• Banche• Cittadini• Comuni dell'Unione <p style="text-align: right;">DUP Unione Valle Savio</p>

La «tastiera» dei fondi UE

L'Unione svolge il ruolo di coordinatore delle opportunità di finanziamento non solo rispetto alle opportunità derivanti dal PNRR, ma anche rispetto a quelle derivanti da fonti comunitarie, ministeriali e regionali, esplicitate nel nuovo Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027 e nei documenti strategici regionali (DSR - Documento Strategico Regionale - 2021-2027, Patto per il lavoro e per il clima).

Progetti e relative fonti di finanziamento

Progetti	FESR OP5 Europa vicina ai cittadini (ATUSS)	FESR OP1 Europa più intelligente (Digitalizzazione)	FESR OP2 Europa più verde (Transizione ecologica)	FSE OP4 Europa più sociale	FSC Fondo Sviluppo e Coesione	PNRR Piano Nazionale Ripresa e Resilienza	CTE Cooperazione Territoriale Europea	FONDI CE Fondi Commissione Europea (diretti)
<i>Politiche di assistenza alle persone fragili</i>				Priorità 4 Inclusione sociale	programma in via di definizione			Programma Diritti e Valori - FAMI
<i>Realizzazione centro polifunzionale loc. Alfero</i>	OB. 5.1 sviluppo sociale, economico e ambientale nelle aree urbane (ATUSS)			Priorità 4 Inclusione sociale	programma in via di definizione			
<i>Realizzazione centro polifunzionale loc. Balze</i>	OB. 5.1 sviluppo sociale, economico e ambientale nelle aree urbane (ATUSS)			Priorità 4 Inclusione sociale	programma in via di definizione			Bandi Europa Creativa
<i>Potenziamento azioni di marketing territoriale</i>					programma in via di definizione	M1C3 - Inv. 1.1 Strategia digitale e piattaforme per il patrimonio culturale	Bandi Interreg Europe, Interreg Med, Adriatic, Interreg Central Europe, Italia-Croazia	Bando Cosme
<i>Economia di Comunità (Io sono Cesena)</i>		OS 1.2 vantaggi della digitalizzazione per cittadini e PA			programma in via di definizione	Non sono previsti bandi indirizzati direttamente ai Comuni	Bando Urbact	Bandi Horizon Europe

Necessità di veder definite a livello nazionale le esigenze specifiche delle Unioni

- Ancora oggi spesso nelle normative nazionali e nei contributi statali le Unioni sono dimenticate. Mancano **norme specifiche sul personale** (capacità assunzionali diverse da quelle dei comuni), e di fatto dipendono dalle cessioni di spazi dai comuni aderenti.
- **Nei finanziamenti**, ad esempio il rimborso sui maggiori costi delle utenze sono destinati a Comuni e Province (1,17 Mld nel 2022) ma non alle Unioni.
- **Nei bandi PNRR le Unioni** non sono riconosciute, difficoltà e rischi di rendicontazione per chi ha RUP e capitoli trasferiti alle Unioni (es nella gestione contabile dei fondi PNRR per la trasformazione digitale)
- **La gestione dei servizi in Unione ha peculiarità organizzative e contabili di cui si deve tener conto:** es problematiche della gestione contabile delle sanzioni cds nei comuni che gestiscono la Polizia Locale tramite Unione, oppure per chi gestisce i servizi sociali tramite unioni (fondi per i profughi ucraini della Protezione civile)

Conclusioni

- Le Unioni in Emilia-Romagna **sono cresciute con il supporto di una politica ventennale** che ha messo in campo un ventaglio ampio di strumenti
- **Il ruolo, il peso delle Unioni** nella gestione delle attività e dei servizi dei Comuni in Emilia-Romagna è **importante nonostante le complessità e le difficoltà che le Unioni devono affrontare**
- L' Efficacia e le performance delle Unioni nell'offerta dei servizi sono misurabili e e possono essere confrontate
- C'è necessità di **un pieno riconoscimento nel TUEL delle Unioni mediante norme chiare sugli aspetti salienti** -gestione personale, gestione contabile, amministrativa- **per consentire loro di svolgere pienamente il ruolo di attore nello sviluppo locale**