

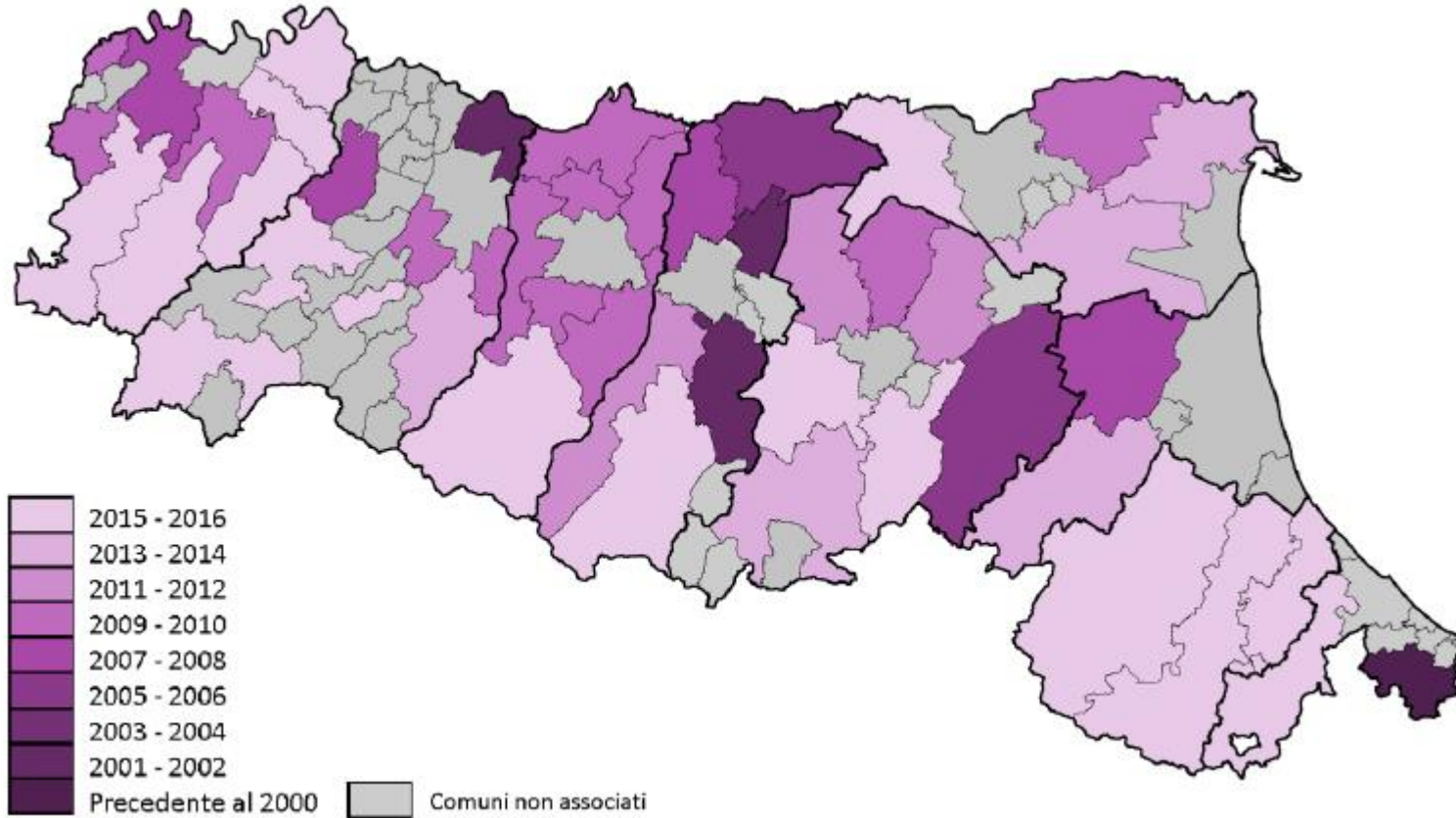


Il sistema delle Unioni in Emilia-Romagna

Alberto Scheda – Finanza locale – Gabinetto del
Presidente della Giunta

Chiara Mancini – Servizio 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 un picco dopo il 2008 (trasformazione delle associazioni di Comuni) e uno dopo il 2012 (soppressione comunità montane) **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.21/2012 –»Misure per assicurare il governo territoriale delle funzioni amministrative secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza»

TITOLO II - INDIVIDUAZIONE DEGLI AMBITI TERRITORIALI OTTIMALI (ATO) E NORME SULL'ESERCIZIO ASSOCIATO DELLE FUNZIONI COMUNALI

ATO costituisce, ai fini della presente legge, l'area territoriale adeguata per l'esercizio in forma associata sia delle funzioni fondamentali dei Comuni, sia delle ulteriori funzioni conferite ai Comuni dalla legge regionale

Gli ATO

Limite minimo dei 30.000 ab (o 15000 per ambiti costituiti in prevalenza da comuni appartenenti o appartenuti a Comunità Montane)

Coerenza con i Distretti sanitari

Estensione minima di 300 KMq

Estinzione delle **Comunità Montane** e contestuale subentro nelle Unioni Montane

Le **Unioni di Comuni** devono rispettare il limite demografico minimo di 10.000 abitanti, ovvero di 8.000 abitanti se composta prevalentemente di Comuni montani, computando a tal fine la popolazione di tutti i Comuni ad essa aderenti

Orientamento verso 1 sola Unione per ATO

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 €

(circa il 50% contributi regionali + restanti contributi statali
indicati solo per il 2021.)

Beneficiari: solo Unioni
e Circondario

LE UNIONI DI COMUNI per la LR.13/2015

L'Unione realizza l'integrazione delle politiche e dell'azione amministrativa dei Comuni

Ruolo di ente di governo dell'ambito territoriale ottimale (interlocutore privilegiato della RER)

Perno dell'organizzazione dei servizi di prossimità al cittadino a presidio del territorio

Il **Programma di riordino territoriale** è lo strumento con il quale la **Regione Emilia – Romagna** definisce **modalità ed obiettivi** per **sostenere l'esercizio associato delle funzioni** e **specifica i criteri** per la **concessione dei contributi annuali** a sostegno delle fusioni e delle unioni di Comuni.

Obiettivo: Piano di rafforzamento organizzativo ed amministrativo delle Unioni di Comuni finalizzato a migliorare le capacità di sviluppare politiche di programmazione, concorrere alle politiche di sviluppo territoriale, accedere ai finanziamenti UE 2020/2027

Sostegno ai processi di riordino territoriale

STRUMENTI :



REGOLAZIONE



Legge regionale 21/2012

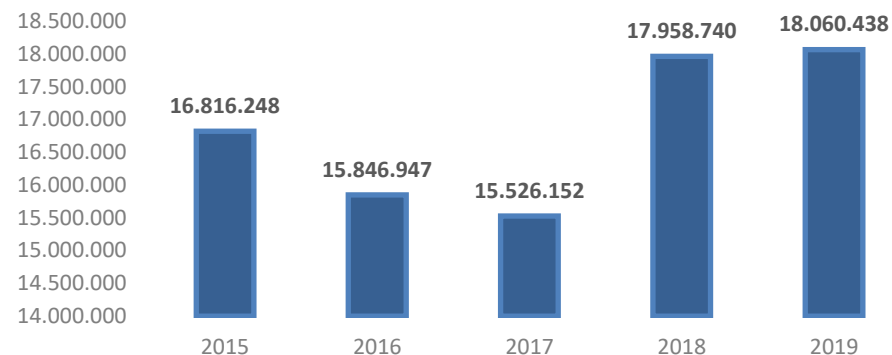
Legge regionale 13/2015

Delibere attuative

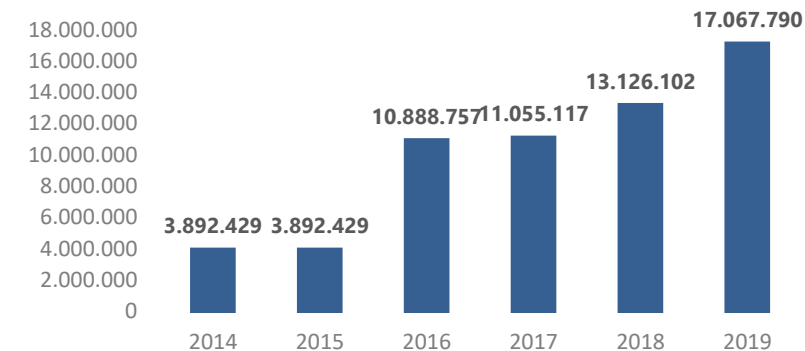


LEVA FINANZIARIA

Contributi PRT concessi alle Unioni (regionali e statali)



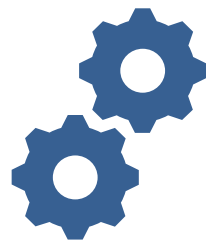
Contributi per le fusioni (regionali e statali)



LE POLICY REGIONALI

Sostegno ai processi di riordino territoriale

STRUMENTI di policy variegati:



NODALITY

Monitoraggio, informazione, supporto tecnico

Incentivi per studi di fattibilità e pianificazione strategica

Gestione delle relazioni con la corte dei Conti

Supporto e consulenza tecnico-giuridica

Banche Dati

Analisi dei trasferimenti e supporto nelle relazioni con gli enti di governo

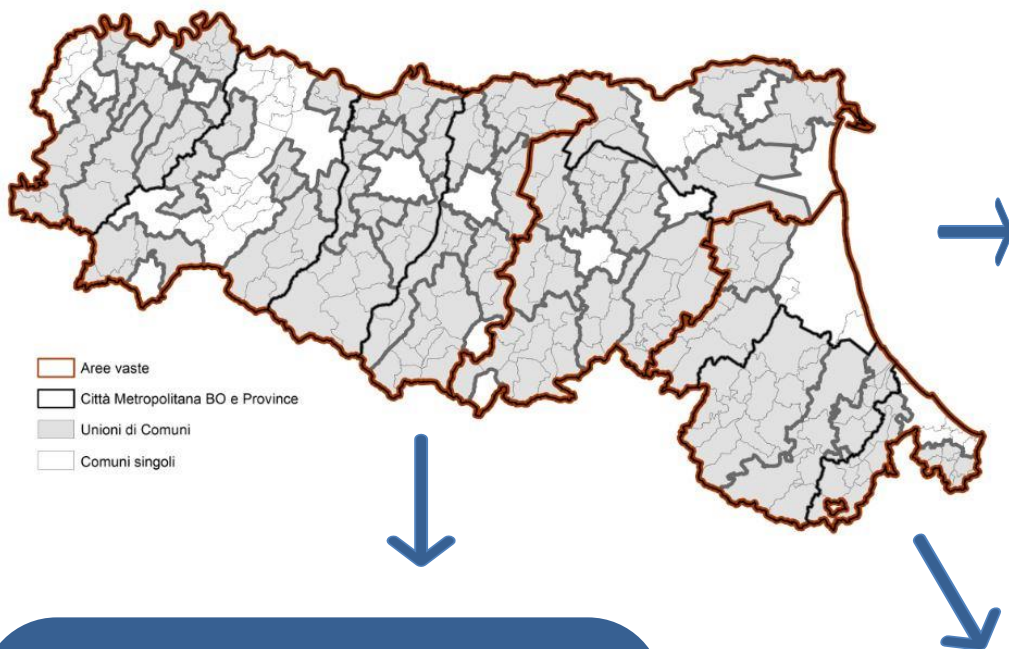
Laboratori di scambio di best practice e comunità di pratiche tematiche

Supporto e consulenza finanziaria

Lo stato dell'arte

CITTA' METROPOLITANA, PROVINCE E AREE VASTE

Il quadro in Emilia-Romagna



Bologna, Modena e

Ferrara si sono impegnate a condividere una visione unitaria:

- per uno **sviluppo industriale**, con modalità condivise di promozione degli investimenti,
- e definire **politiche educative** in stretta connessione con quelle di sostegno all'innovazione della manifattura

PROVINCE E AREE VASTE

Il decreto "enti locali" n. 78 del 2015 consente alle Regioni di prevedere **ambiti territoriali comprensivi di enti di area vasta per l'esercizio associato di funzioni conferite alle province, con accordi tra gli enti interessati e la regione.**

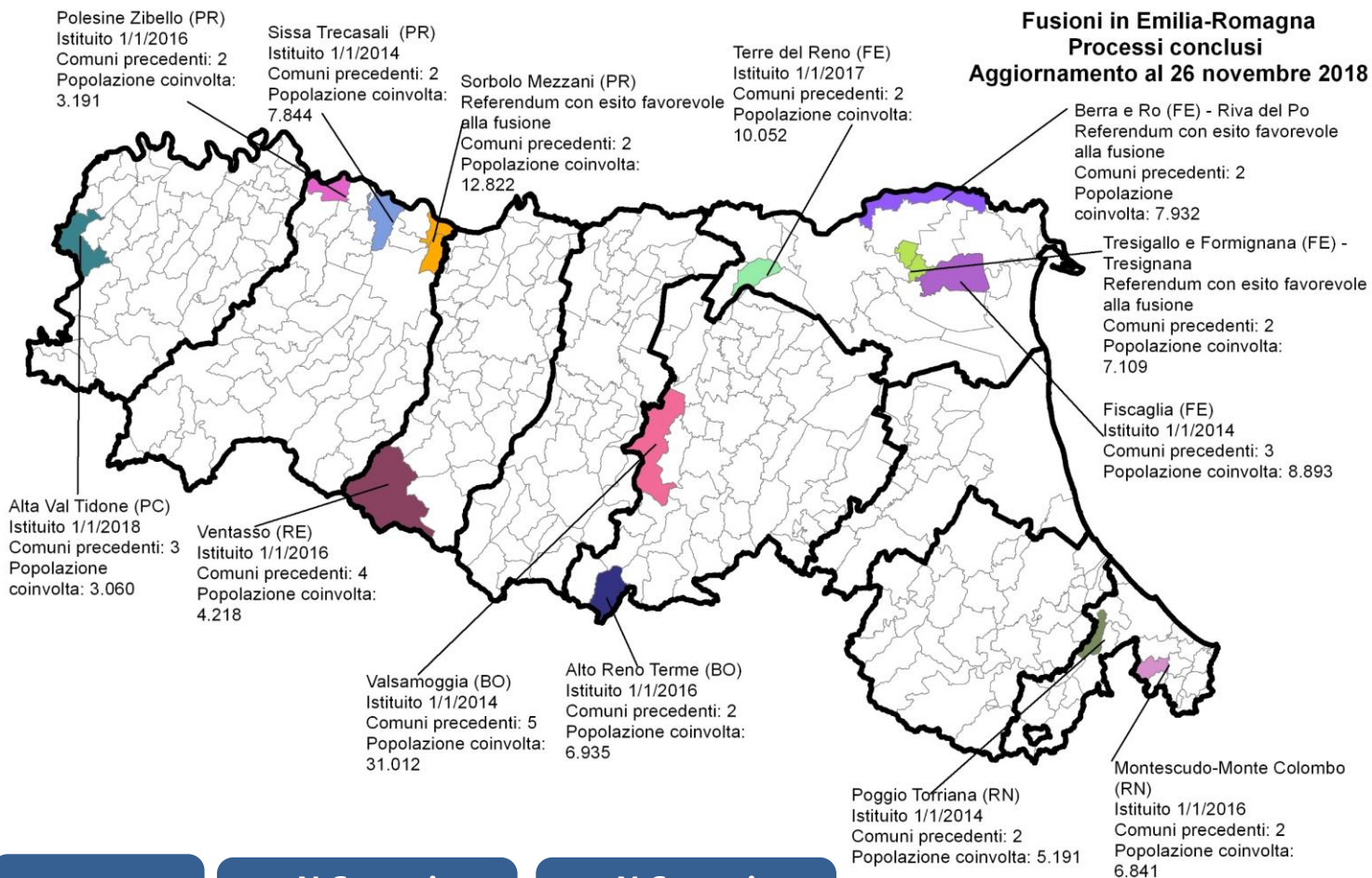
Accordo quadro tra le **Province di Parma e Piacenza** (con possibile estensione a **Reggio Emilia**) per gestire servizi e attività trasversali come il servizio finanziario, la gestione economica del personale, la statistica, il controllo di gestione, l'ufficio legale, l'ufficio Europa, la Centrale Unica di Committenza, i servizi informatici e tecnologie dell'informazione, l'attività formative, ecc

- Per la Sanità **Azienda Unità Sanitaria Locale della Romagna;**
- Per i servizi idrici integrati, attraverso la creazione della società **"Romagna acque";**
- **Per i** servizi di trasporto pubblico locale, con la costituzione della società unica **Start Romagna.**
- Per i servizi turistici la disciplina delle **«destinazioni turistiche**

Con l'approvazione della legge regionale n.13 del 2015 si sono avviate nei territori **regionali alcune sperimentazioni funzionali** seguendo il concetto di aree vaste di natura funzionale superando il **"confine amministrativo"** come ambito di competenza; e basato sulla **rete delle relazioni** tra territori

FUSIONI DI COMUNI

Il quadro in Emilia-Romagna



10 Nuovi Comuni nati da Fusione dal 2014 in ER

-17 Comuni dal 2014

nella legislatura 14 procedimenti falliti su un totale di 27

N Comuni <1000 ab

21

N Comuni Tra 1001-3000 ab

61

N Comuni Tra 3001-5000 ab

51

Tot 328 Comuni in ER nel 2020

Incentivi economici

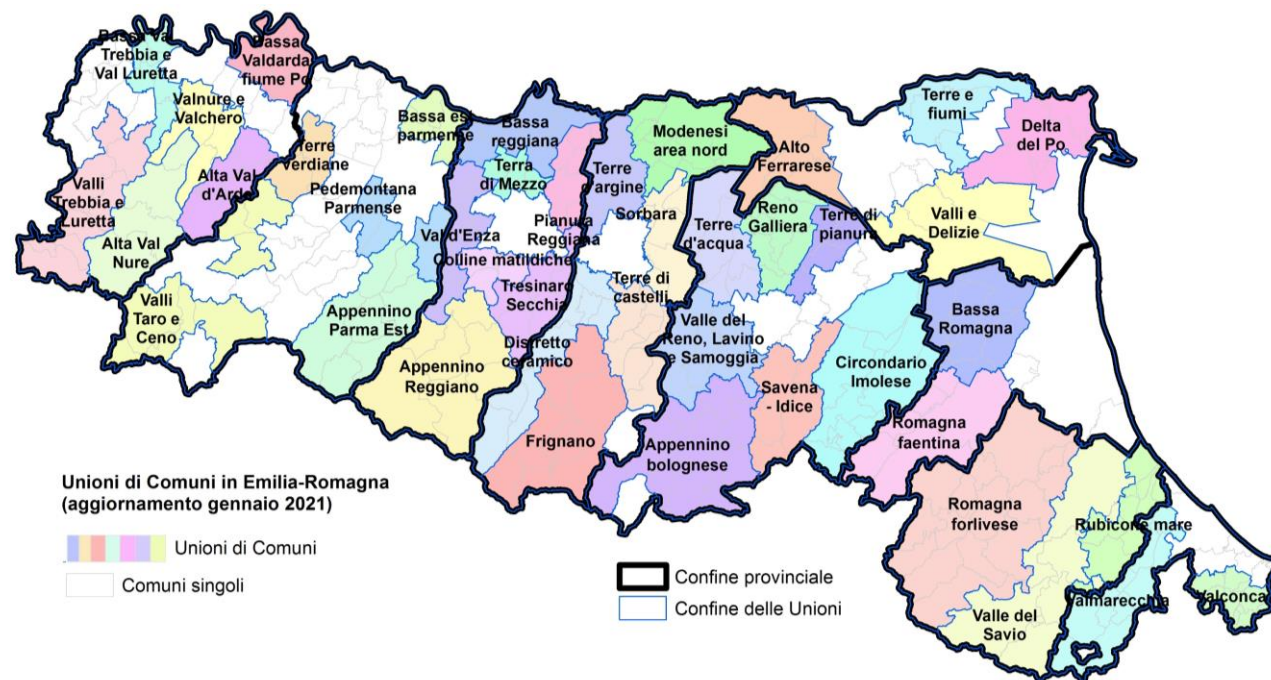
Strumenti regionali

Supporto e consulenza

Finanziamento studi di fattibilità

UNIONI COMUNI

Il quadro in Emilia-Romagna



41 Unioni

266 Comuni in Unione

2.471.987 abitanti (55% del totale regionale) vivono in territori con funzioni gestite in forma associata. Se escludiamo i capoluoghi tale percentuale sale al 82,3%

19 Unioni coincidono con ATO e Distretto Socio-Sanitario

13 Unioni coincidono solo con ATO

Comuni aderenti alle Unioni- in %

ER-2020

81%

Popolazione in Unione- in %

ER-2020

55,2%

Superficie Unioni- KMQ in %

ER-2020

74,7%

ITA-2017

39%

ITA-2017

20%

ITA-2017

37%

Le UNIONI di COMUNI nel territorio regionale (dati 2021)

41 Unioni

38 Unioni ATTIVE con diversi livelli di sviluppo

10 AVANZATE
21 IN SVILUPPO
7 AVVIATE

3 Unioni solo COSTITUITE

Terre Verdiane (PR), Unione Delta del Po (FE), Unione Bassa Val Trebbia e Val Luretta (PR)

19 Unioni coincidono con ATO e Distretto Sanitario
13 Unioni coincidono solo con ATO

266 Comuni (su 328) hanno conferito funzioni in Unione (62 Comuni singoli)

2.471.987 abitanti (50% del totale regionale)

vivono in territori con funzioni gestite in forma associata. Se escludiamo i capoluoghi tale percentuale sale al **82,3%**



Programma di Riordino Territoriale 2021-2023

 Regione Emilia-Romagna

NEXT GENERATION PLAN PER LE UNIONI DELL'EMILIA-ROMAGNA



PROGRAMMA
DI RIORDINO
TERRITORIALE



Le Nuove Strategie di un «PRT per l'Europa»

INVESTIMENTI GREEN PER LE UNIONI AVANZATE

Partecipazione delle Unioni avanzate al **tavolo di partenariato** insieme alle città capoluogo per la negoziazione delle risorse e **partecipazione al Cluster PA Bando dedicato con risorse per investimenti GREEN** (fuori da PRT)

Puntare al rafforzamento delle funzioni strategiche coerenti con gli obiettivi dell'Europa e del Patto per il Lavoro e per il Clima, funzionali alla creazione delle capacità progettuali ed attuative necessarie per utilizzare le risorse:

- **ICT** (integrazione dei gestionali nel cloud)
- **Servizi Finanziari** (gestione del bilancio e contabilità)
- **Lavori pubblici/Ambiente/Energia** (progettazione opere pubbliche, energetiche ed ambientali)
- **SUE/SUAP/Sismica** (attività edilizia e autorizzazione imprese)
- **Pianificazione territoriale e urbanistica** (PUG, RE, accordi operativi attuativi)

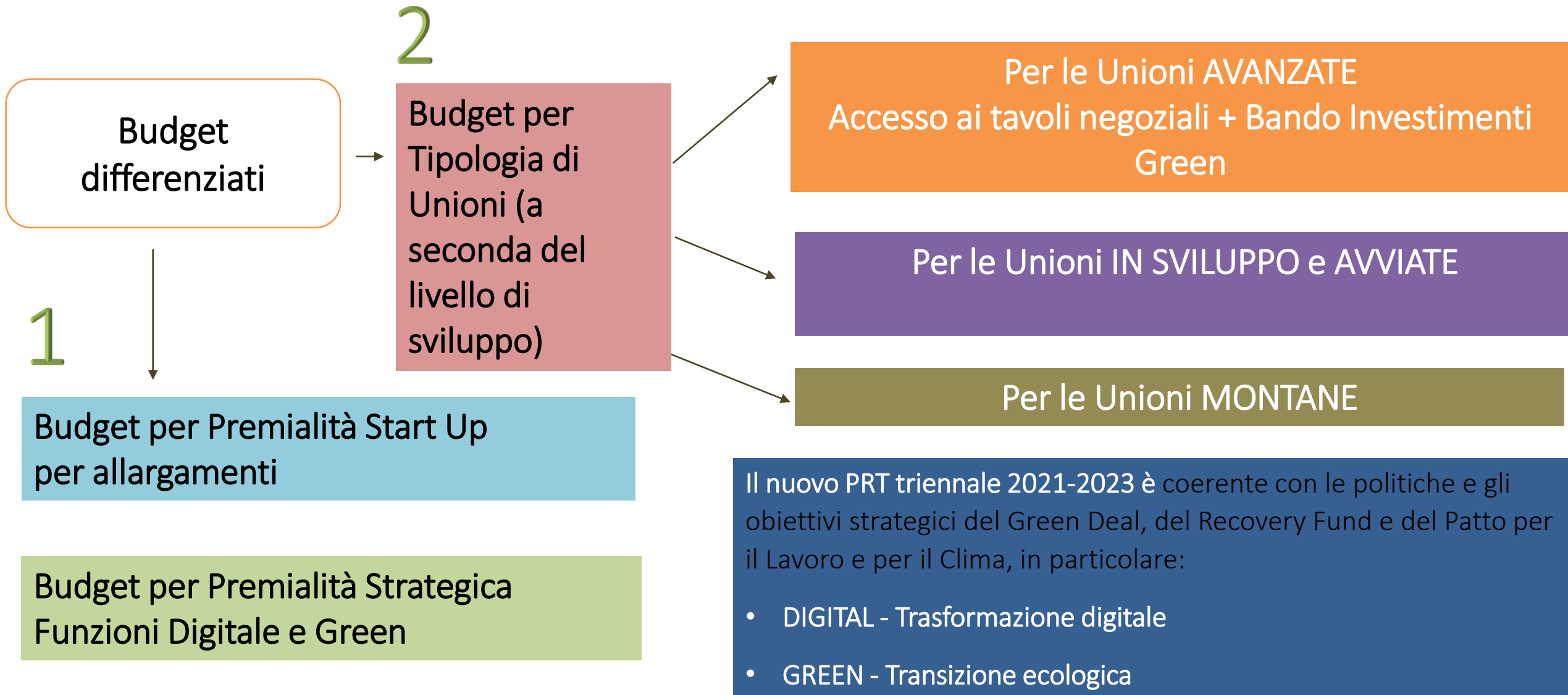
ALLARGAMENTO UNIONI

Puntare ad un allargamento delle Unioni coinvolgendo i comuni singoli ancora esterni alle Unioni e riattivando l'operatività delle Unioni solo Costituite:

Ingresso nuovi comuni in Unione

Partecipazione al PRT delle **Unioni costituite**

Un PRT 2021-2023 per le sfide Europee e customizzato su tipologie di Unioni



La suddivisione in gruppi delle Unioni per livello di consolidamento

L'individuazione dei gruppi è effettuata sulla base dei seguenti elementi:

- 1. numero delle funzioni** finanziate nel 2020
- 2. numero di funzioni che hanno raggiunto un livello di completezza almeno del 90%** relativo alle attività dichiarate nelle schede funzione allegate alla domanda del PRT2020
- 3. effettività economico-finanziaria al 2019**, intesa come peso dell'Unione nei confronti dei comuni con riferimento alle spese correnti e a quelle di personale

Le 13 Funzioni finanziabili

1. ICT	8
2. Gestione del personale	10
3. Polizia municipale	10
4. Protezione civile	5
5. Servizi sociali	15
6. Pianificazione urbanistica	15
7. SUE-SUAP e sismica	10
8. Lavori pubblici – Ambiente - Energia	10
9. Funzioni di istruzione pubblica	15
10. Centrale unica di committenza	10
11. Servizi finanziari	15
12. Controllo di gestione	10
13. Tributi	10

Premialità Nuove Funzioni Strategiche Digital e Green



ICT Punteggio attribuito in funzione del target:
Target da definire per gestionali uniformi tra i Comuni e integrati in cloud, relativamente alle funzioni caratterizzanti il PRT (target pluriennale da definire)

Nuove funzioni Strategiche:

- **Servizi Finanziari**
- **Lavori pubblici/Ambiente/Energia**
- **SUE/SUAP/Sismica**
- **Pianificazione urbanistica**

Non più proroghe per la gestione della
funzione aggregata
(Sue-SUAP-Sismica)

Per ogni funzione gli incentivi sono «graduati» sul livello di sviluppo raggiunto

SUE/SUAP + SISMICA (parte della Gestione Unifica Funzione Governo del territorio)
 Descrizione della funzione Sue/Suap + Sismica

La gestione associata deve comprendere sia la gestione dei procedimenti abilitativi inerenti gli interventi che riguardano l'edilizia residenziale e le relative funzioni di controllo, (istruttorie e controllo delle pratiche edilizie, accertamenti di conformità edilizia, idoneità alloggiativa, certificati di destinazione urbanistica, commissione qualità architettonica e paesaggio, autorizzazione insegne), sia la gestione dei procedimenti abilitativi inerenti la realizzazione e la modifica degli impianti produttivi di beni e servizi e le funzioni istruttorie, autorizzatorie e di controllo relativo al commercio, pubblici esercizi e altre attività.

Il conferimento all'Unione da parte dei Comuni della funzione deve riguardare le seguenti attività:

1. Attività istruttorie e di controllo delle pratiche edilizie, accertamenti di conformità edilizia, idoneità alloggiativa, certificati di destinazione urbanistica, procedimenti abilitativi su realizzazione e modifica impianti produttivi di beni e servizi e attività autorizzatorie e controllo relative al commercio
2. Attività della CQAP unica (Commissione qualità architettonica e paesaggio)
3. attività Sismica

v. schema tipo convenzione link: <http://autonomie.regione.emilia-romagna.it/unioni-di-comuni/approfondimenti/attuazione-del-riordino-territoriale/convenzioni/>

Azioni obbligatorie per accedere all'incentivo (livello base)	Strumento di verifica di effettività	Contributo -in%/Punteggio		
Conferimento funzione complessiva e attivazione delle attività 1 e 2 sopra richiamate	Convenzione	60%		
Istituzione della struttura organizzativa in Unione	Organigramma			
Nomina responsabile	Atto nomina			
Conferimento del personale (con decorrenza entro l'anno se nuova funzione)	Atti organizzativi (personale trasferito/comandato)			
Conferimento stanziamenti entrate/spese dai bilanci dei Comuni all'Unione	Entità degli stanziamenti conferiti nel Bilancio preventivo Unione			
Istituzione della CQAP unica	Atto nomina			
Azioni di consolidamento della funzione (livello avanzato)		% di k/punteggio più alto per completezza		
Conferimento funzione Sismica (autorizzazioni e controlli in materia)	Convenzione Atto/i riorganizzativi - procedimenti gestiti	30%		
Gestione unificata delle procedure suap/sue tramite "Accesso unitario" Rer	Atti/documenti	10%		
		Totale % di k/punteggio	100%	

Le Schede-Funzione distinguono:

1. **Livello Base** (per accedere all' incentivo)
2. **Livello avanzato** per il consolidamento della funzione

Per entrambi i livelli sono dettagliate le attività previste, i punteggi e gli strumenti di verifica

Premialità applicabili a tutte le Unioni

1. Start Up per Allargamenti



Risorse specificatamente destinate ad una **premialità Start Up (quota fissa) per ciascuna annualità del PRT:**

40.000 euro per ogni nuovo comune in Unione

100.000 euro per Unione costituita che accede al PRT

2. Complessità Territoriale

aumenta il **punteggio**
delle funzioni **dal 5% al**
20%



Complessità del Territorio

a. Popolazione totale in Unione

b. Superficie totale in kmq

c. Comuni che compongono l'Unione con meno di 3.000 abitanti, compresi tra 3.001 e 5.000 abitanti e > di 50.000ab. - in %

d. Unioni con Comuni terremotati (Ord. 8/2021) - in %



Complessità di Governance

a. Allineamento dei Comuni alle elezioni (N Comuni che vanno ad elezioni lo stesso anno, in 2 ,3,4 anni diversi)

b. N di Comuni entrati in Unione, N Comuni receduti e presenza di Comuni fusi dal 2018

c. N di Comuni che compongono l'Unione



Complessità derivata dallo sviluppo dei servizi a livello territoriale

a. Comuni appartenenti alle AREE INTERNE (Intermedio, Periferico, Ultraperiferico) sul totale dei Comuni in Unione - in %

Premialità applicabili a tutte le Unioni

3. Virtuosità

aumenta **il punteggio**
delle funzioni **al**
massimo del 20%

Virtuosità dell'Unione



a. L'Unione ha un direttore o una figura apicale di coordinamento formalmente incaricata dell'attuazione degli indirizzi degli organi politici dell'unione e del coordinamento della gestione

Si/NO



b. L'Unione ha approvato insieme ai Comuni un Piano unico sulla trasparenza e anticorruzione

Si/NO



c. L'Unione ha approvato un documento di programmazione strategica di sviluppo del territorio

Si/NO



d. L'Unione ha adottato annualmente atti di programmazione integrata e coordinata dei bilanci, del DUP e della performance dell'Unione e dei Comuni

Si/NO



e. L'Unione ha raggiunto una soglia minima dell'indice di effettività

30%/50%/70%



f. L'unione ha sottoscritto progetti di sviluppo del territorio con il coinvolgimento degli stakeholders (ie. progetti EU)

Si/NO



g. L'Unione ha aumentato nell'ultimo triennio i conferimenti di funzioni, anche non previste dal PRT 2021/2023

≥2; ≥5



h. L'Unione ha avviato progetti di «giustizia Digitale»

Si/NO

In aggiunta alle schede funzione, per la definizione del punteggio:

1. Indicatori di performance



Per le **funzioni Strategiche** (ICT, Servizi Finanziari, Lavori pubblici/Ambiente/Energia, SUE/SUAP/Sismica, Pianificazione Urbanistica)
 inserimento di 2/3 **Indicatori di performance da migliorare** nel triennio pena riduzione punteggio

Un esempio per l'ICT

Indicatore	Numeratore	Denominatore
Servizi ad accesso SPID ONLY	Servizi online federati con SPID -Numero	Servizi online totali- Numero
Servizi di pagamento multicanale	Servizi online federati con PagoPA- Numero	Servizi online totali- Numero
N Gestionali gestiti in cloud dall'Unione nelle aree indicate		



I risultati del Bando PRT2021

Le Risorse

Contributi totali concessi

18.328.411,78

+354.889,60
rispetto al 2020
(al netto dei TM)

4.200.000

Contributi regionali
Quota Montana

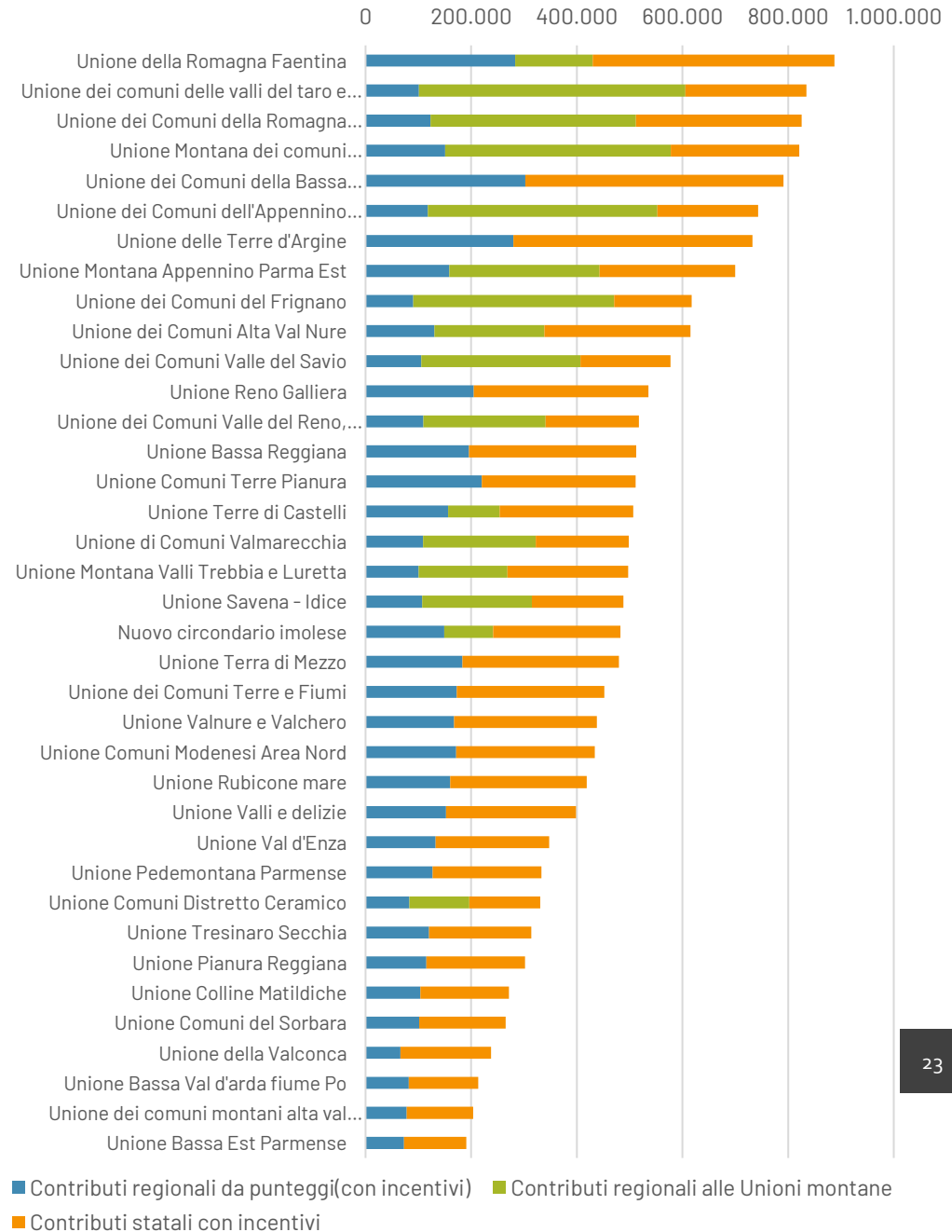
5.290.000

Contributi regionali
Punti funzione e incentivi

8.838.411,78

Contributi statali

Riparto risorse per tipologia fonte



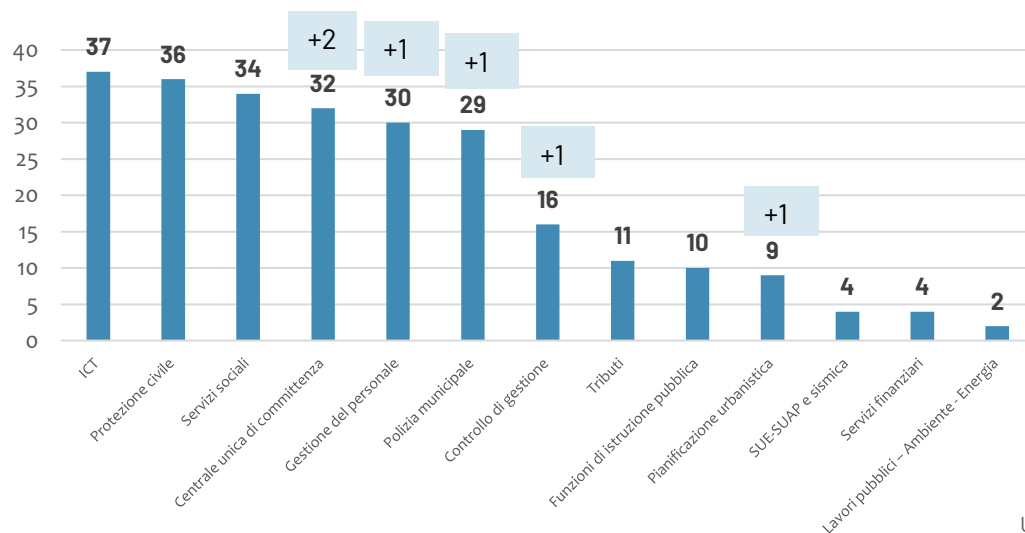
Uno sguardo d'insieme

37 Unioni partecipano al bando PRT2021 (-1 rispetto a 2020)

276 Funzioni finanziate (+ 6 * rispetto al 2020 di cui 2 sono nuove funzioni associate)

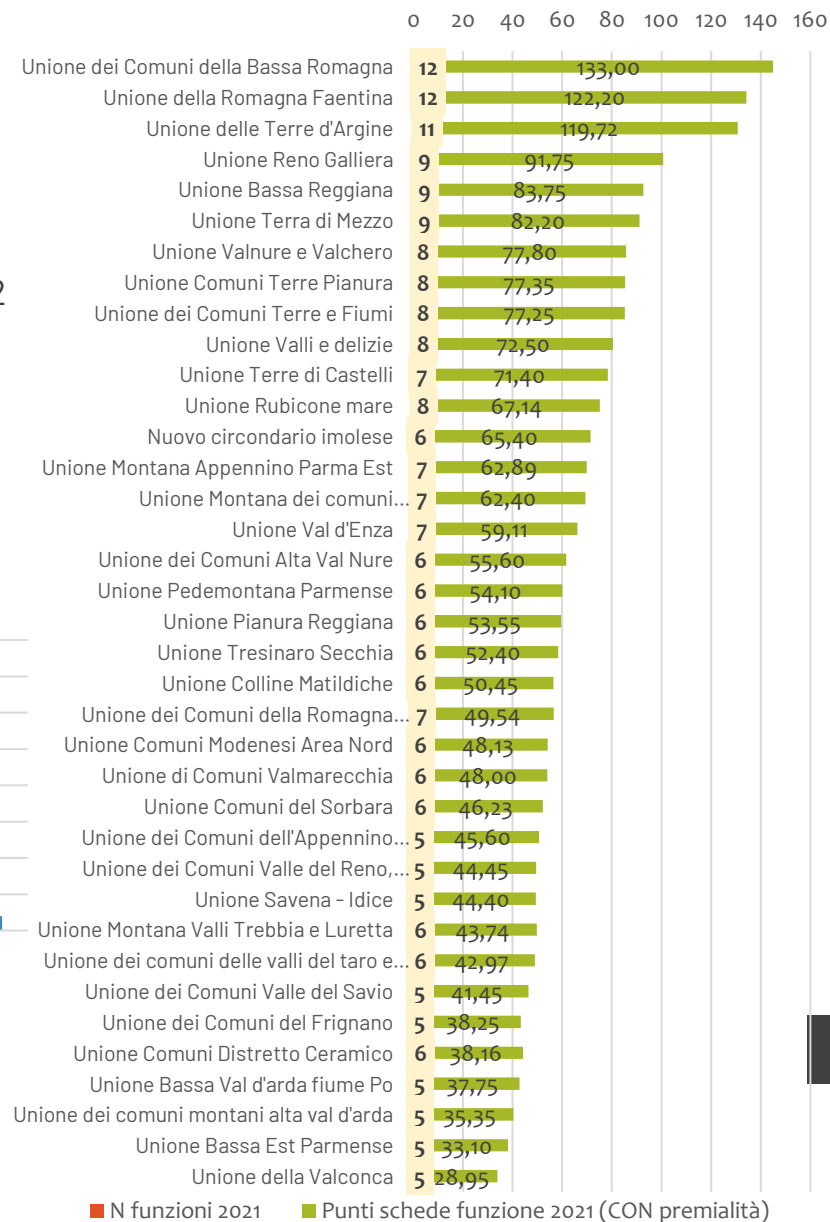
* Confronto omogeneo considerando solo il Suap integrato nel 2020

Unioni con la funzione ammessa al finanziamento nel PRT2021 e variazioni rispetto al 2020**



** Confronto omogeneo tra le Unioni che hanno fatto domanda (nel 2020 non si è considerata Terre d'acqua)

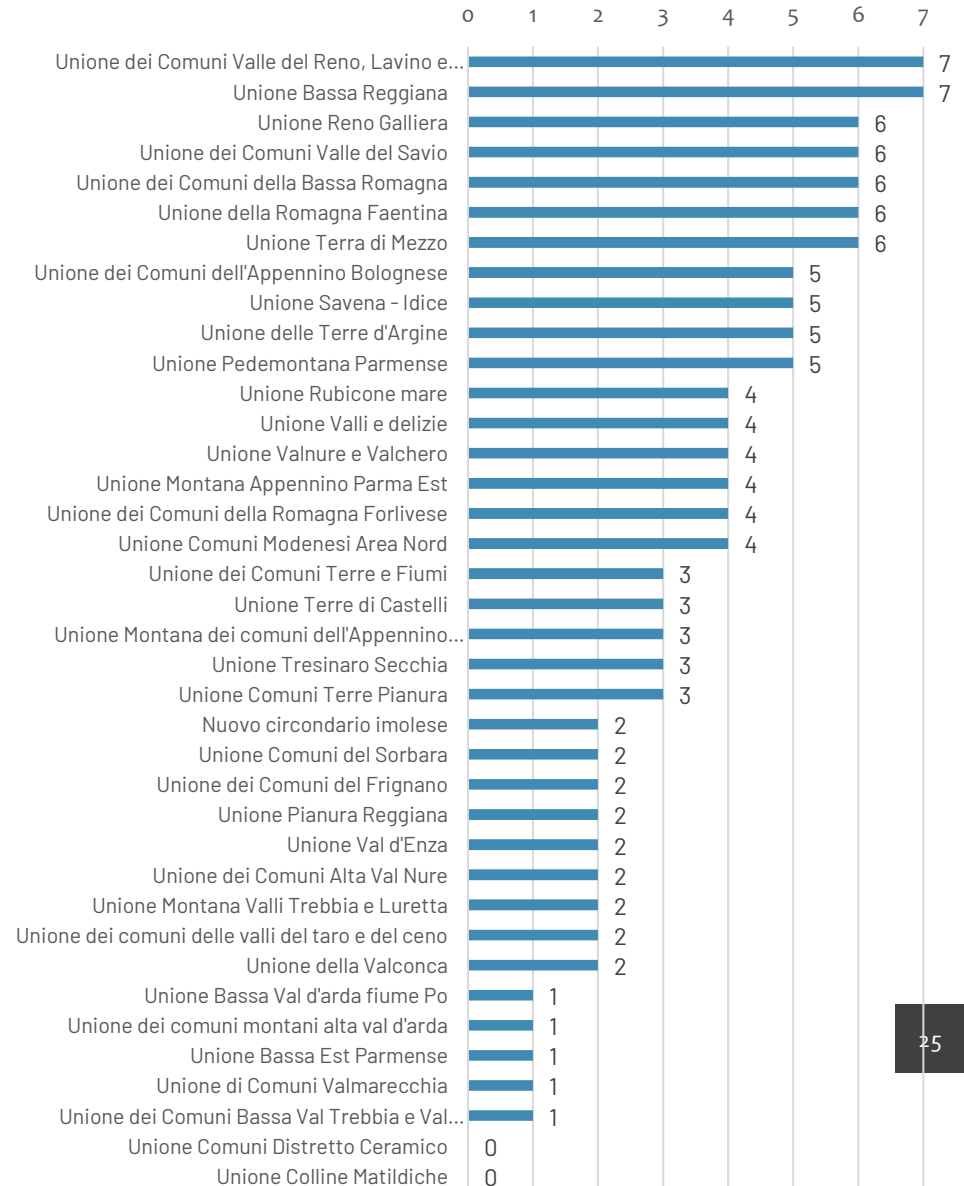
Numero Funzioni dichiarate dalle Unioni e Punteggi delle schede funzione- 2021



Il coordinamento nelle attività tra Unione e Comuni

Criteri di Virtuosità	N Unioni con il criterio dichiarato
l'Unione ha un "Direttore" (o altra figura con mandato di natura strategico programmatica che risponda dell'attuazione della strategia)	30
c. l'Unione ha approvato un documento di programmazione strategica delle politiche di sviluppo del territorio	21
f. l'Unione ha sottoscritto progetti di sviluppo del territorio con il coinvolgimento degli stakeholders (es. Progetti Europei)	19
d. l'Unione ha adottato annualmente atti di programmazione integrata e coordinata dei bilanci, del DUP e della performance dell'Unione e dei Comuni	18
g. l'Unione ha aumentato nell'ultimo triennio i conferimenti di funzioni, anche non previste dal PRT 2019-2021 (es: cultura, turismo etc.) ≥2 funzioni=1%;	14
l'Unione ha raggiunto una soglia minima dell'indice di effettività 30%<effettività<49%=1% 50%<effettività<69%=2% 70%<Effettività<100%=3%	12
b. l'Unione ha approvato insieme ai Comuni un unico piano sulla trasparenza e l'anticorruzione	11
h. l'Unione ha avviato il percorso di attivazione degli Uffici di prossimità per la giustizia vicina ai cittadini	1

Criteri di "virtuosità" dichiarati dalle Unioni Valori su 8 criteri considerati



Altri strumenti

I nuovi bandi del 2021

COSA

Bando Per Temporary Manager

ha messo a disposizione delle Unioni costituite, avviate ed in sviluppo risorse per un piano biennale 2021-2022 di rafforzamento e di incremento entro il biennio di almeno due funzioni da attuarsi attraverso il conferimento di un incarico esterno di TM di durata fino alla fine del 2022.

Bando per «Facilitatori»

- Accompagnare e fornire supporto, nella fase di transizione istituzionale, ai due Comuni di Montecopiolo e Sassofeltrio
- Migliorare la definizione o ridefinizione degli obiettivi comuni che si intendono raggiungere alla scala delle Unioni di comuni, volta alla condivisione degli effetti sul territorio di servizi a carattere unionale per la loro eventuale trasformazione in funzioni associate, così da rafforzare e consentire la piena fruizione del PRT 21-23)
- Offrire ai comuni elementi concreti di analisi per soppesare i vantaggi di percorsi associativi finalizzati alla costituzione di nuove unioni o allargamenti (studio di fattibilità)

I nuovi bandi del 2021

COSA

Bando Investimenti (Unioni AVANZATE) > 5 Milioni di €

Legge Regionale 5/2018 - Norme in materia di interventi territoriali per lo sviluppo Integrato degli ambiti locali

Finalità

- A. **Accompagnare le politiche di settore** con elementi **omogeneità** e di **ricucitura intersettoriali**
- B. **Sostenere le Amministrazioni comunali** impegnate con un eccezionale intervento a favore delle proprie comunità;
- C. **Sostenere la compensazione di esternalità negative**
- D. Favorire a livello locale **investimenti in elementi strategici di interesse regionale**
- E. **Sostenere il processo di riordino** attorno alle Unioni di Comuni, favorendone la titolarità dei Psal, la funzione programmatoria ed attuativa, quando queste ricadano tra le loro funzioni delegate e favorendo l'integrazione delle programmazioni all'interno degli ambiti territoriali ottimali

Fasi della procedura



Carta d'Identità delle Unioni: strumento di Accountability



COSA

E' un **format che contiene dati** sulle Unioni relativamente a Personale, Spese, Funzioni e andamento (delle funzioni) nel tempo Cui si aggiungono un **SET DI INDICATORI** per ciascuna funzione selezionati nell'ambito del «Progetto Indicatori Unioni» (in corso)

La Carta D'Identità Delle Unioni 2021-2023 – perché è utile



Questa foto di Autore sconosciuto è concessa in licenza da CC BY-NC-ND

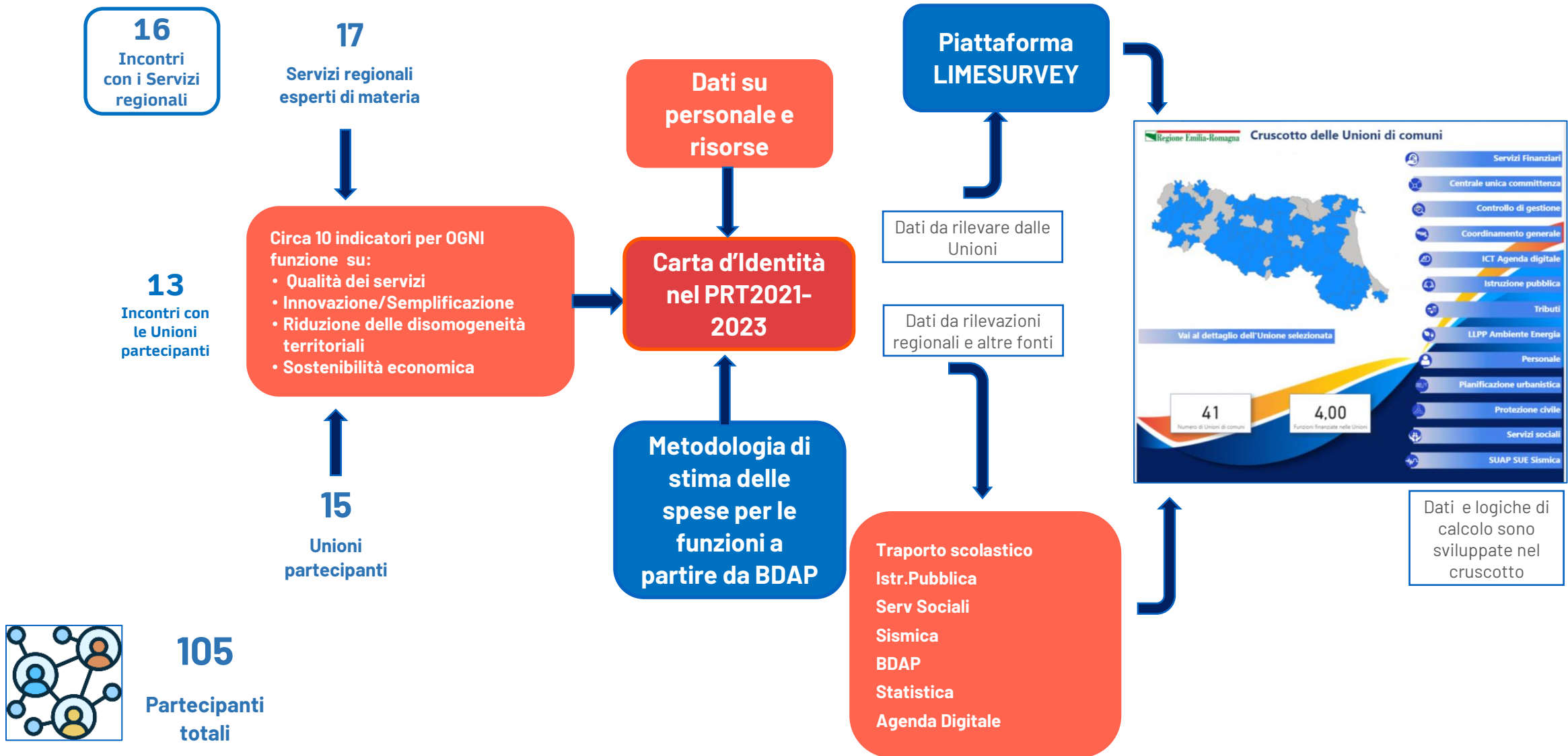
Per la Regione

- Capire come sta crescendo il sistema delle Unioni non solo a livello amministrativo (ma anche gestionale e di performance) **e la dinamica degli squilibri**
- «Anticipare» e ridurre gli impatti di problematiche gestionali
- Capire **come la struttura organizzativa e gestionale si rapporta** alla «Città Diffusa»
- Fine Tuning rispetto agli incentivi del PRT (schede funzioni etc.)
 - Promuovere **la diffusione di aspetti specifici** anche con premialità del PRT individuando dei livelli di performance che le Unioni possono raggiungere (Vedi Indicatori di performance PRT2021)

Per le Unioni

- Non ci sono indagini strutturate sugli output delle Unioni. «**Vedersi**» **mediante una selezione «imparziale»** di dati è utile per accreditarsi con gli amministratori
- Si consente un **benchmarking ampio** sulle più importanti funzioni gestite in forma associata di stimolo **a riflessioni generali** sull'andamento dell'ente
- Aumenta la **trasparenza** in merito al loro contributo alla gestione di servizi e attività

La Carta D'Identità Delle Unioni –Dati, Strumenti, Prodotti



**Il sistema nazionale di
finanziamento dei comuni
(FSC) in relazione alle
Unioni: fabbisogni
standard e capacità fiscali**

Capacità fiscale standard

Capacità fiscale standard è la misura della capacità dell'ente di finanziare autonomamente lo svolgimento delle proprie funzioni a parità dello sforzo fiscale

- Tranne che per il correttivo dovuto al tax gap, **i comuni ER complessivamente mostrano i valori più alti rispetto a quelli medie nazionali calcolati su tutti i comuni RSO per tutti i getti considerati**

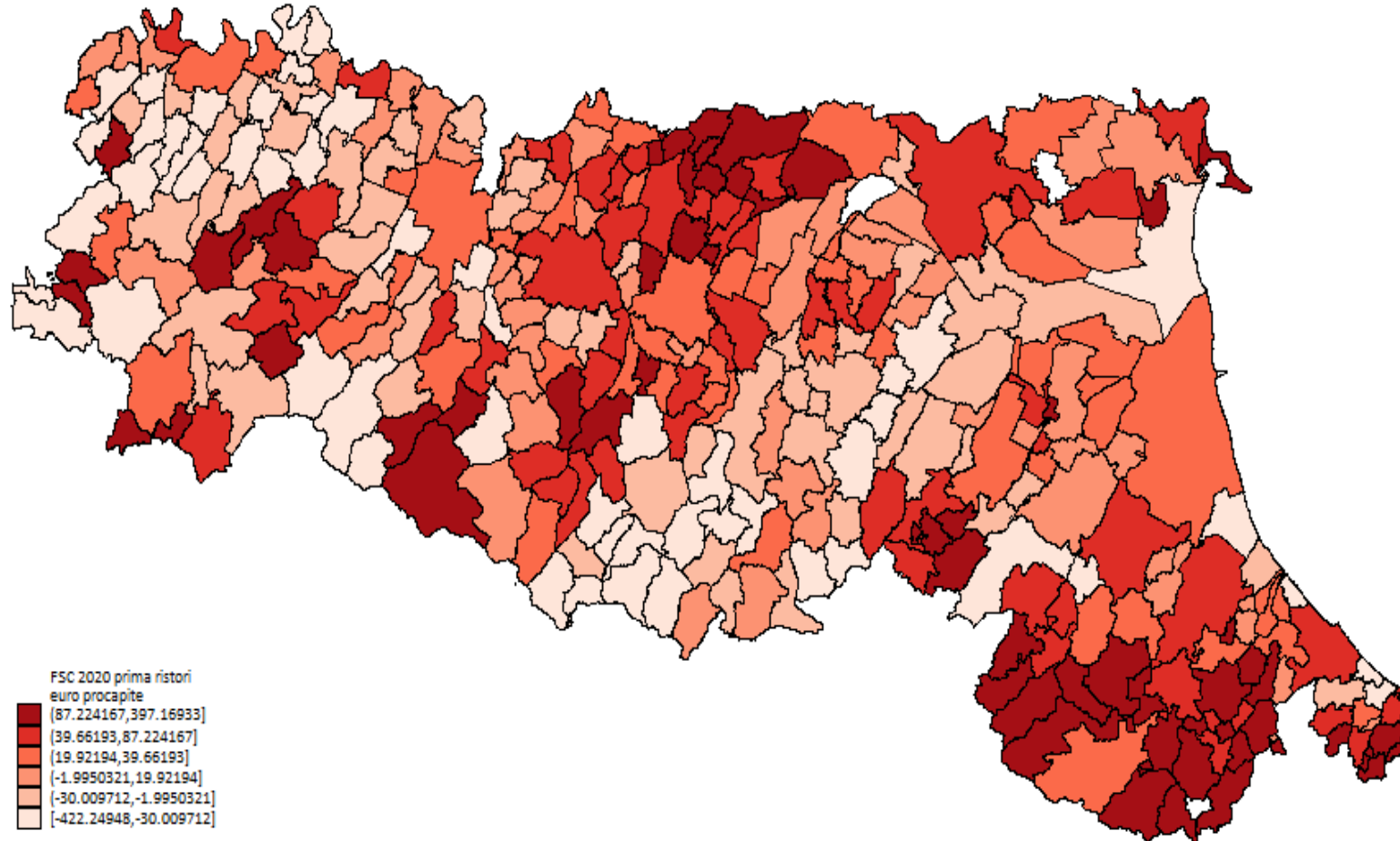
Fabbisogni standard: definizione

- **Il Fabbisogno standard** di un Comune è il **livello di spesa** che deve essere garantito tenendo conto degli elementi che determinano la domanda e i costi che l'ente deve sostenere per erogare i servizi per le funzioni fondamentali
 - I Fabbisogni Standard distinguono:*
 - **Funzioni di spesa:** servizi generali, polizia, e viabilità e territorio
 - **Funzione di costo:** istruzione pubblica, smaltimento rifiuti, asili nido,
 - **Funzione di spesa aumentata:** Trasporto pubblico locale e servizi sociali, esclusi gli asili nido
- La difficoltà di misurare l'output fa sì che le funzioni di spesa siano correlate ad alcuni driver della domanda e ad alcune caratteristiche dell'offerta.
- Le “funzione di spesa aumentata» avrebbero lo scopo di attribuire un maggior fabbisogno ai comuni “che fanno di più”, seppur nell'impossibilità di costruire delle vere e proprie funzioni di costo.

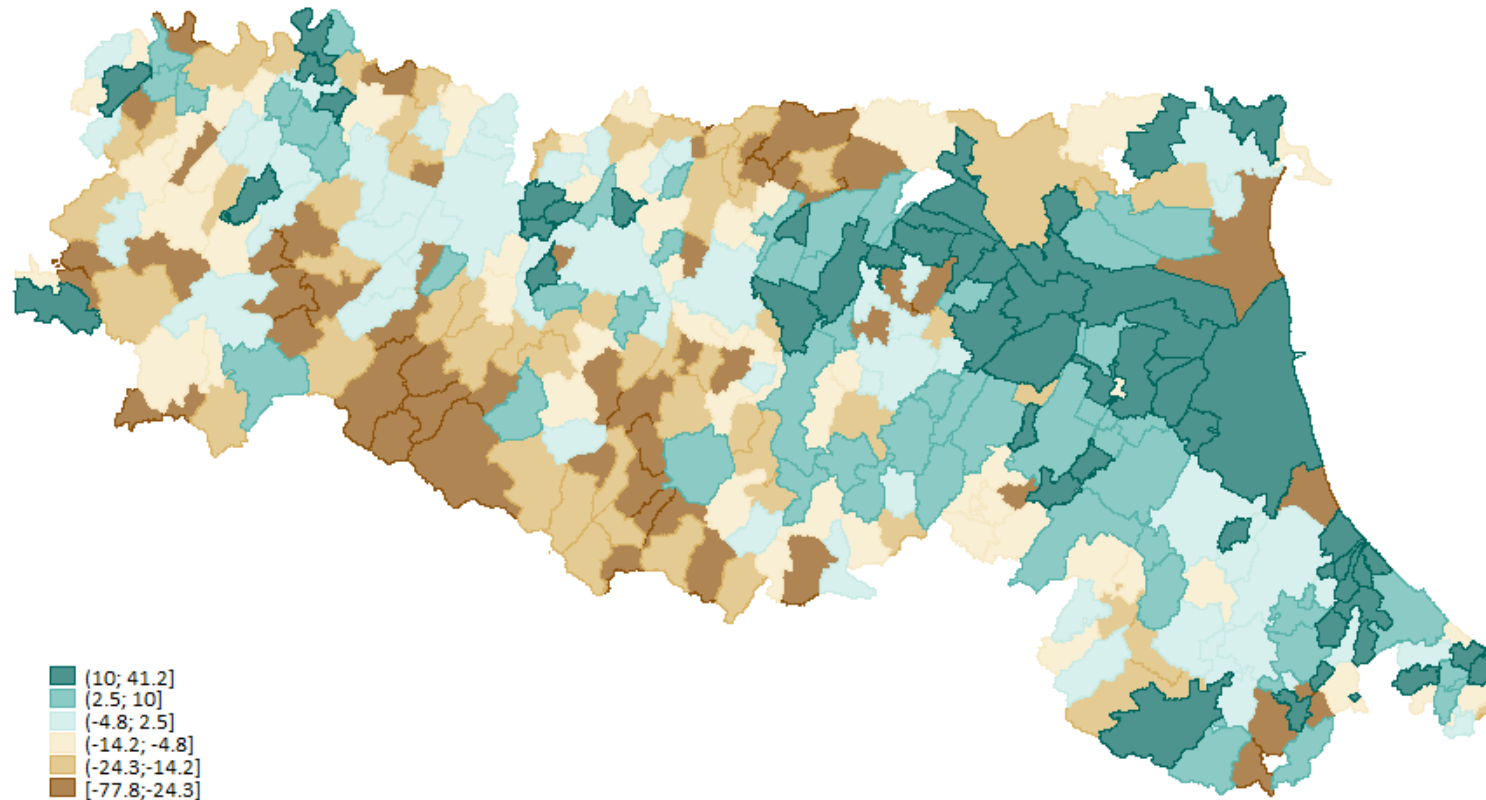
Punti critici

- 1. Fsc: passaggio da criterio storico a perequato. Perdita di trasferimenti comuni RER**
- 2. Fabbisogni std penalizzano i servizi comunali e in unione RER. Nuovi indicatori da proporre alla CTFS per arginare le perdite di trasferimenti e valorizzare i servizi dei comuni della RER (nidi, servizi sociali, diritto allo studio)**
- 3. Comuni Rer hanno capacità fiscali > media nazionale (+34%)**
- 4. prototipo di «simulatore» per l'analisi del FSC: confronti e proiezioni**
- 5. Migliorare la rilevazione SOSE di Comuni Unioni**

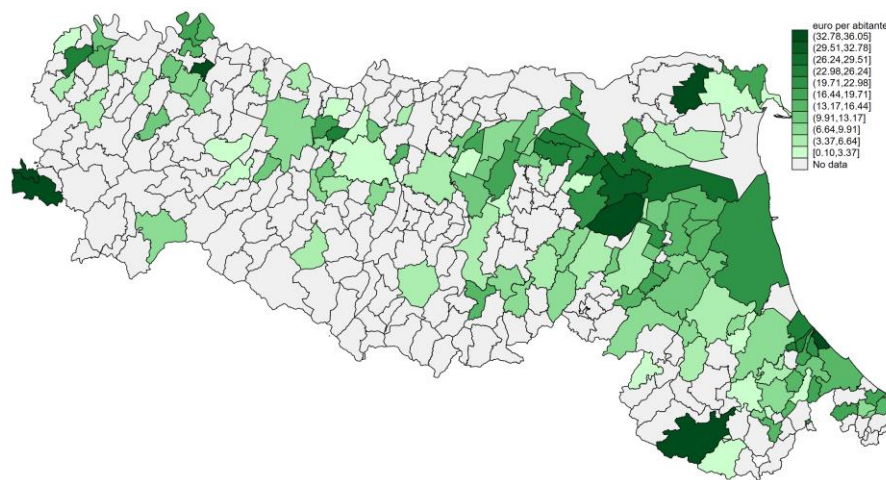
Com'è oggi: €/pro capite- Più intenso chi prende di più



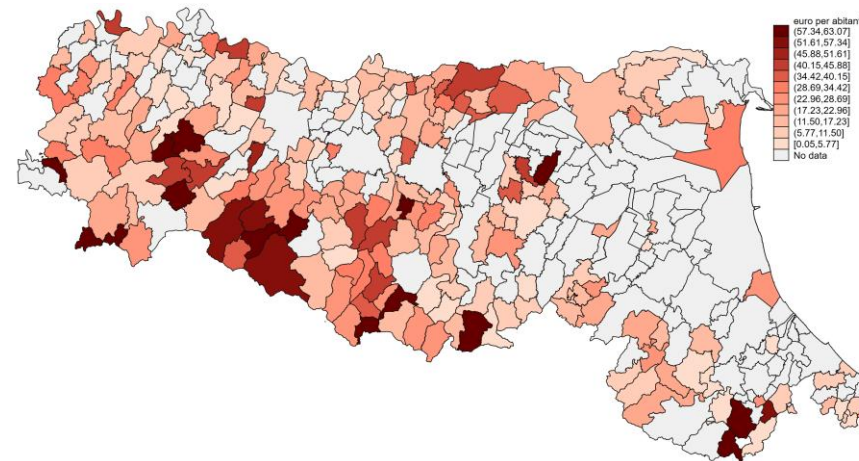
Variazione fsc procapite 2020 rispetto al criterio storico
€/pro capite (in verde comuni che guadagnano, in
marrone che perdono dalla perequazione)



Lo stato dell'arte della finanza comunale
Variazione FSC 2021 rispetto al criterio storico €/pro capite
(confronto tra dotazioni nette, in verde i comuni che guadagnano dalla perequazione, in rosso comuni che perdono dalla perequazione)



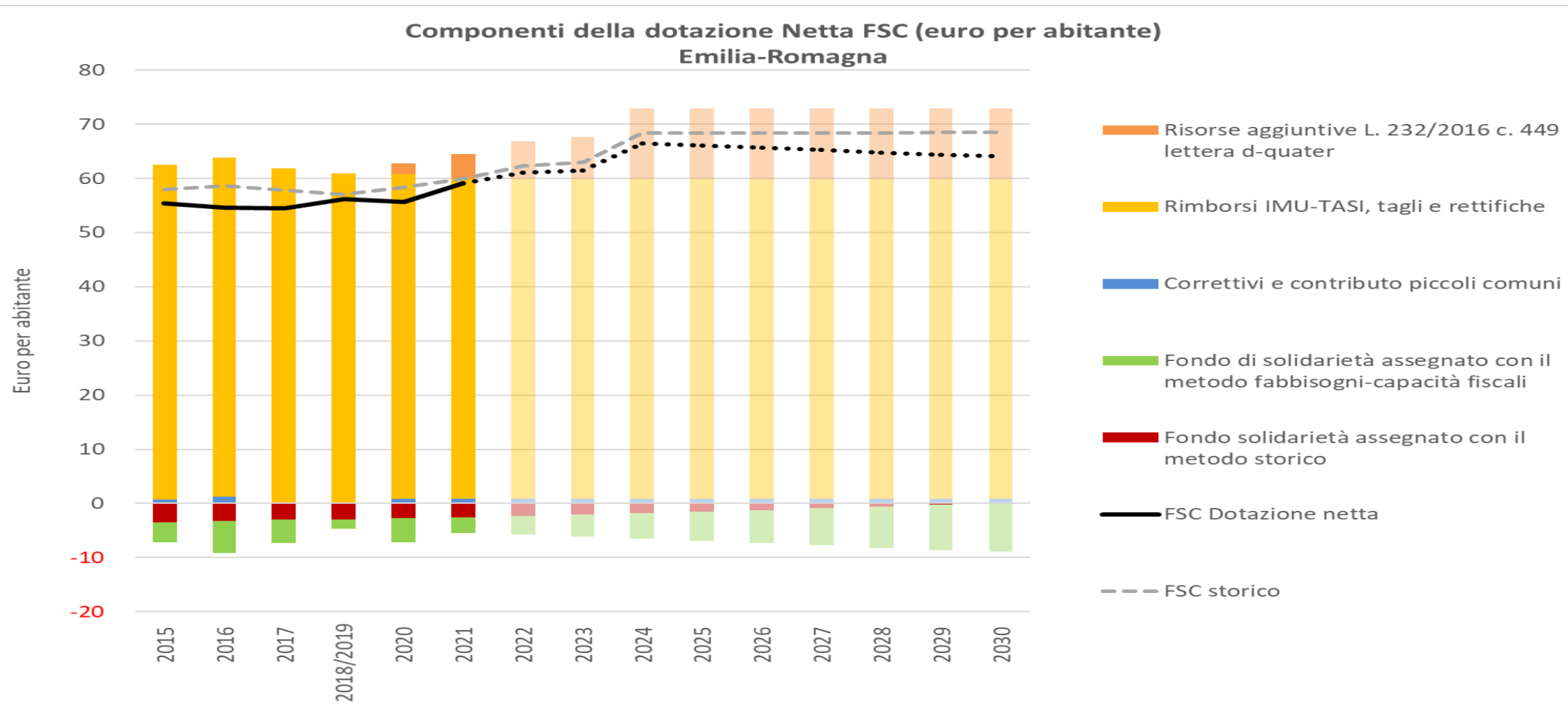
**Comuni che beneficiano
dalla perequazione
standard**



**Comuni che cedono
risorse per effetto della
perequazione standard**

Lo stato dell'arte della finanze comunale

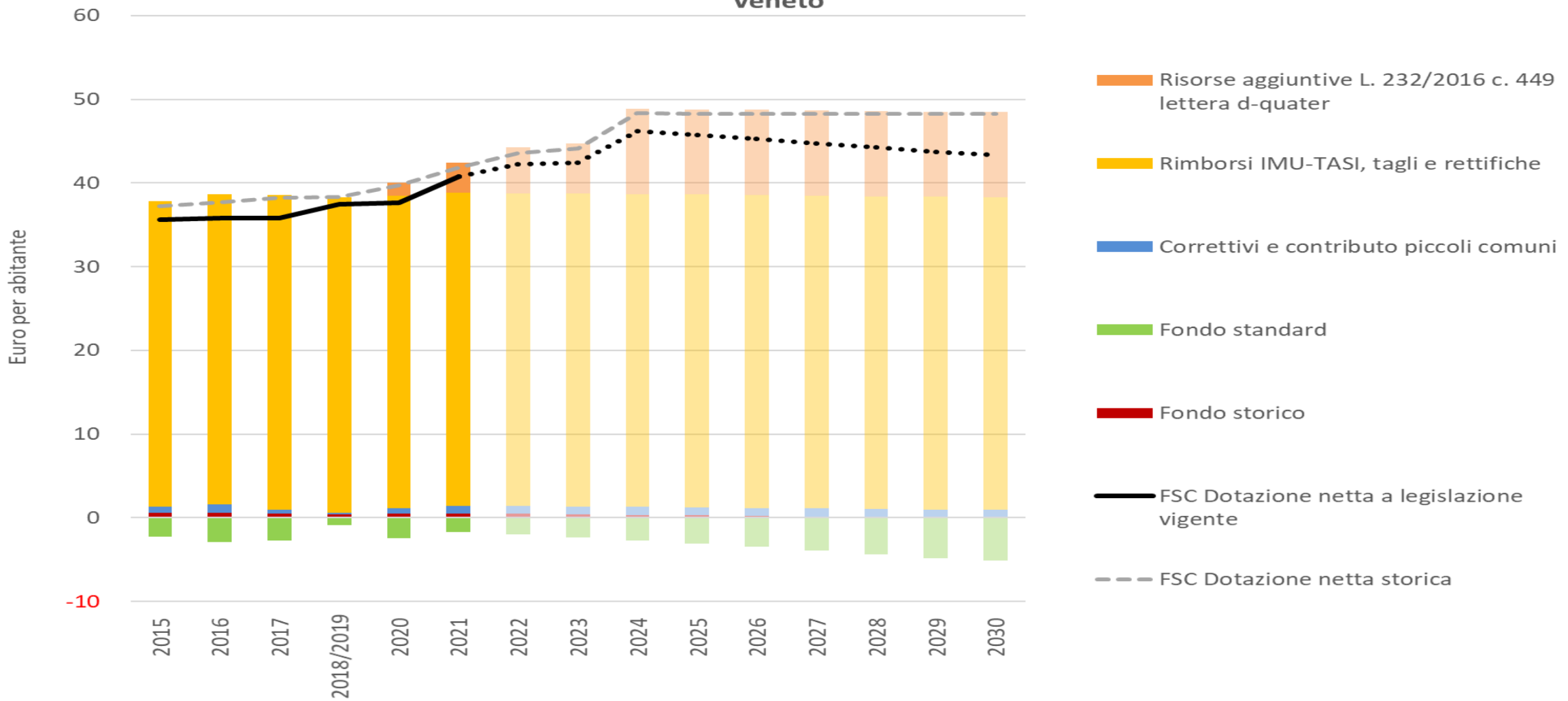
Modello di consultazione e simulazione del Fondo di Solidarietà Comunale, effetto complessivo sui comuni dell'Emilia-Romagna



Lo stato dell'arte della finanze comunale

Modello di consultazione e simulazione del Fondo di Solidarietà Comunale, effetto complessivo sui comuni del Veneto

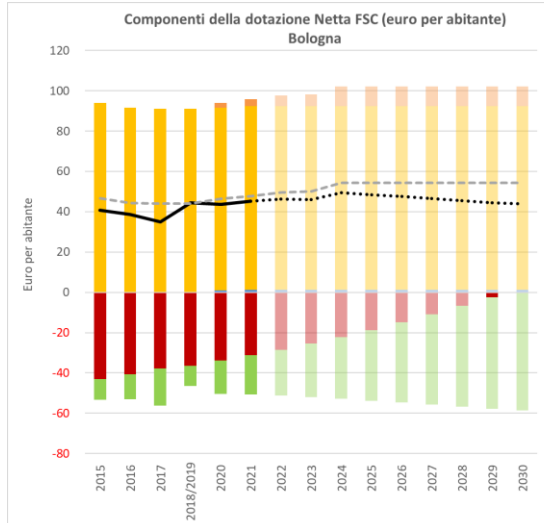
Componenti della dotazione Netta FSC (euro per abitante)
Veneto



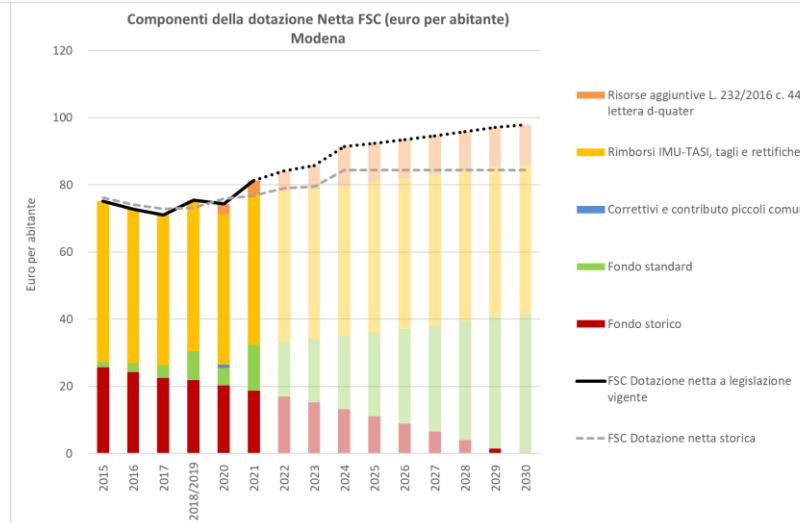
MODELLO DI ANALISI DEL FSC (2015-2030)

Struttura e andamento della dotazione netta FSC a legislazione vigente per ogni comune

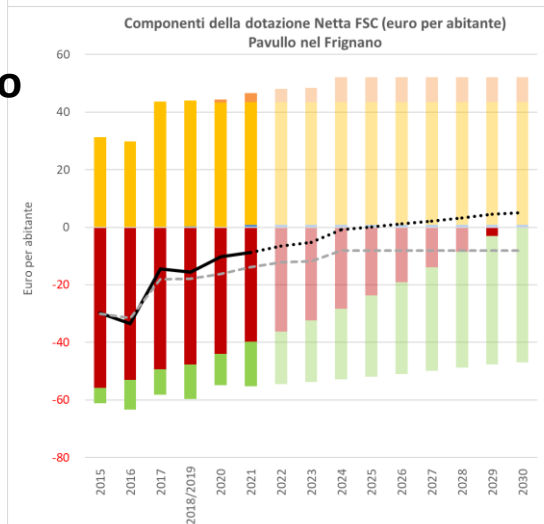
Bologna



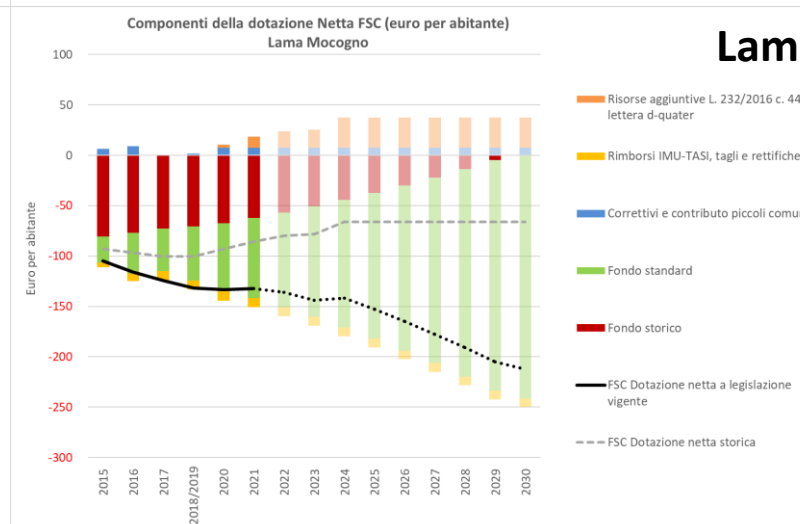
Modena



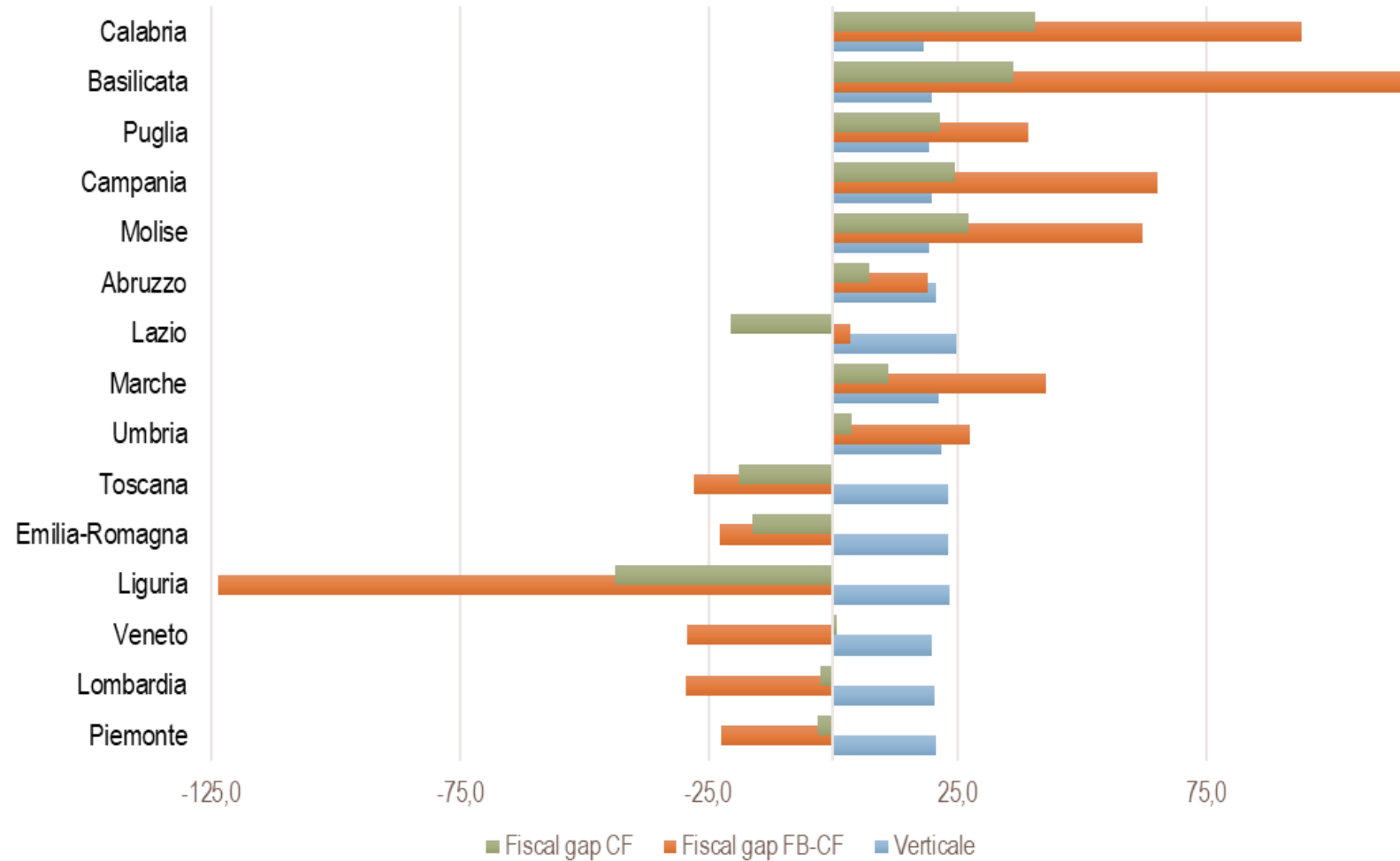
Pavullo nel Frignano



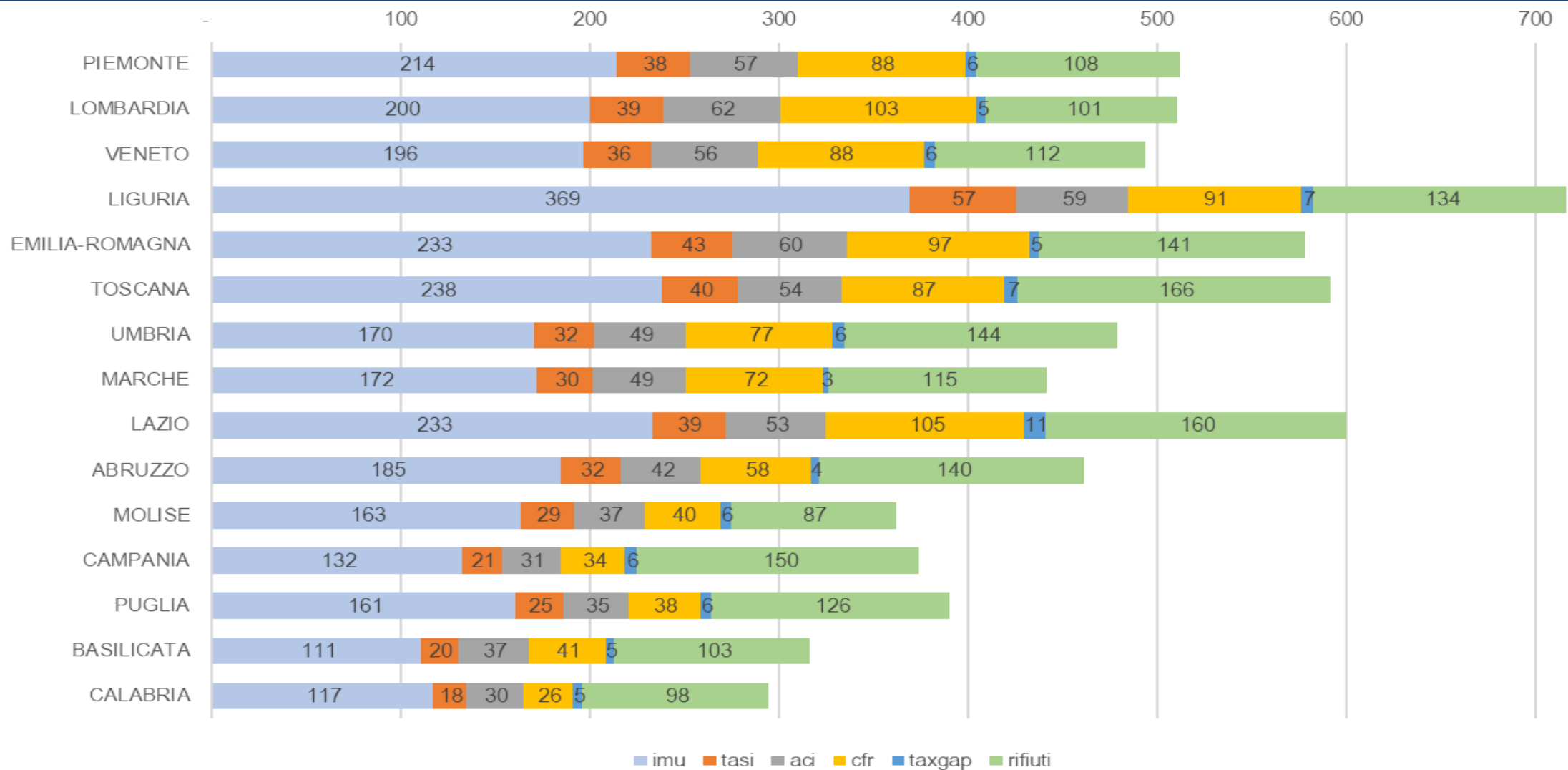
Lama Mocogno



Delta perequativo tra le regioni

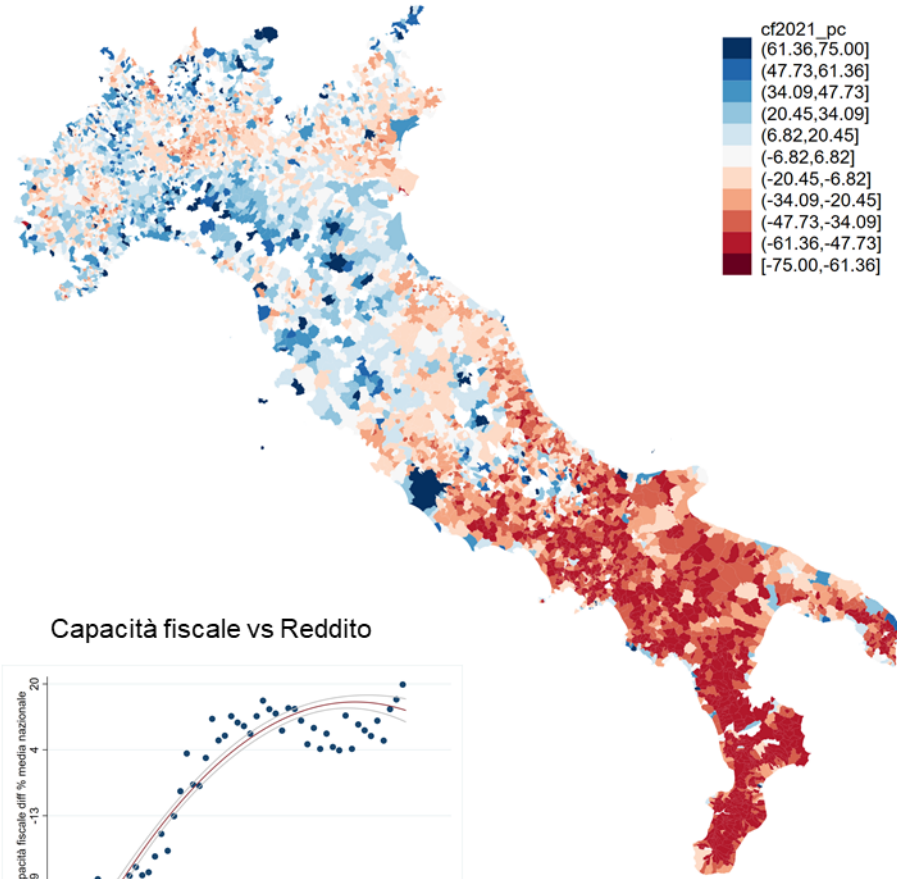


Composizione Capacità fiscali comuni ER: Imu, tasi, addizionale IRPEF, tributi minori, taxgap, rifiuti

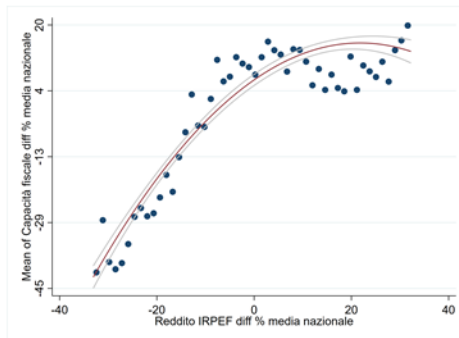


Capacità fiscale standard comuni ER

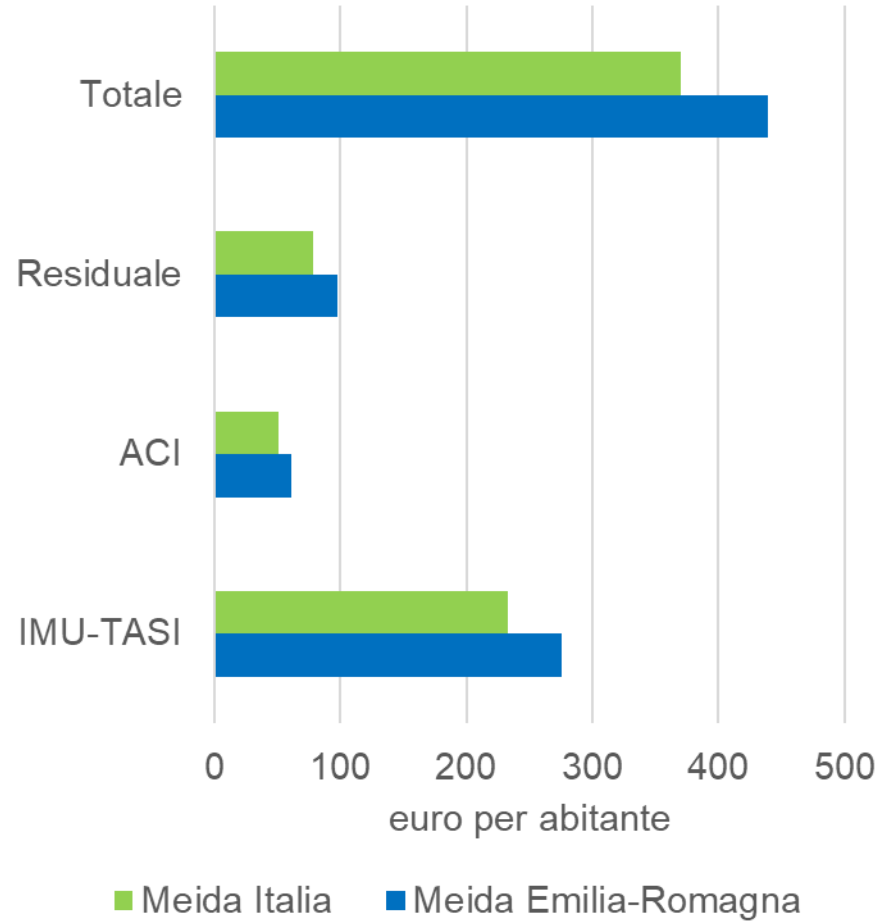
Capacità fiscale 2021: Var. % dalla media nazionale



Capacità fiscale vs Reddito



Componenti della capacità fiscale 2021



La rilevazione integrata dei dati SOSE Unione-Comuni

- **Le Unioni non partecipano direttamente al sistema dei trasferimenti dell'FSC,(vivono dei trasferimenti dei comuni aderenti)**
- **La corretta rilevazione dei dati dalle UNIONI, relativi ai servizi conferiti dai Comuni, è fondamentale perché determinano l'output che alimenta il calcolo dell'FSC**
- **Il sistema di calcolo con cui i dati dei servizi delle Unioni sono «riattribuiti» ai Comuni potrebbe non essere coerente con i criteri di contribuzione dell'Unione**

La rilevazione integrata dei dati Unione-Comuni

- Il **SOSE** rileva alcune **FUNZIONI FONDAMENTALI** che non sempre hanno un'esatta corrispondenza con i **SERVIZI CONFERITI** (es dentro la Funzione SOSE «Viabilità e territorio» vi sono indicatori della Protezione civile che nei comuni sono considerati un servizio a parte e potrebbero essere affidati all'Unione)
- E' importante quindi definire **modalità coordinate di rilevazione** (dei dati, delle spese, etc) tra comuni ed Unione, soprattutto la dove le **spese** di un servizio siano allocate in bilanci diversi.
- Anche la rilevazione degli **indicatori di output** dovrebbe essere un flusso sincronizzato per facilitare una rilevazione omogenea e corretta dei dati

Esempio di rilevazione integrata dei dati SOSE Unione-Comuni

- Definire un referente unico o un gruppo di lavoro che coordini la rilevazione dei dati **per tutti i comuni e l'Unione. Cosa fa:**
 - **studio dei questionari e delle note di compilazione,**
 - **individuazione dei servizi da coinvolgere nella raccolta dati,** in base alle forme di gestione dei servizi,
 - **Creazione di fogli di calcolo** che riproducono i moduli sose in cui abbinare ad ogni rigo Sose un cdr dell'ente (per facilitare la compilazione)
 - **Caricamento** dei singoli moduli ed invio

Esempio di rilevazione integrata dei dati SOSE Unione-Comuni

- **Come rilevare i dati**: distinguere fra **dati contabili, di personale e di output**
 - **Dati contabili**: utile è che **Comuni e Unioni** avessero la **stessa classificazione dei cdr e cdc. Con cdc coerenti con Missioni e programmi di bilancio** anche più analitici per consentire una spaccettamento più aderente ai raggruppamenti dei servizi richiesti dai questionari SOSE
 - Di fatto avere una **matrice di correlazione in cui ogni cdc corrisponde ad un Servizio rilevato da SOSE**
 - Corrispondenza **tra articoli di bilancio, codici SIOPE, e voci analitiche** del questionario SOSE
 - Si avrà così ad esempio una **tabella con i Servizi SOSE in colonna e nelle righe i codici e gli impegni afferenti**

Esempio di rilevazione integrata dei dati SOSE Unione-Comuni

- **Dati di personale:**

- utilizzare i dati dell'allegato stipendi in cui in cui ogni dipendente è classificato per imputazione, al bilancio, percentuale di utilizzo sul centro di costo e voce stipendiale.
- estrarre sia il numero delle unità persona/anno per servizi SOSE e anche le voci stipendiali.
- procedere alla quadratura con i certificati di bilancio.

Problematiche degli indicatori SOSE

- **alcuni dati non sono scontati:** tutti i comuni dovrebbero avere il n. di «punti luce mantenuti» rigo A13 (lampioni) ma il n. di «caditoie e tombini» rigo A14 (distinguendo anche quanti in gestione diretta e quanti no..)
- **Mancano dati relativi all'output dei servizi (efficacia-efficienza)** che è quello che interessa:
 - es. trasporto scolastico non c'è il n. km percorsi ma il n. di bimbi trasportati (sono entrambi importanti)..anzi in verità l'indicatore principale è «il tasso di occupazione degli scuolabus»
 - nei nidi non c'è posti offerti/domande presentate (è la lista di attesa che interessa il sindaco)

Esempio di rilevazione integrata dei dati SOSE Unione-Comuni

- **Dati di output:**

- **Utilizzare i dati dei propri sistemi interni** (di controllo di gestione, performance, etc) al fine della costruzione degli indicatori di output SOSE

- **Sistematizzare tutte le rilevazioni** di dati richieste da vari enti esterni per definire anche quelli **SOSE**

- **Non tutti i dati SOSE sono utili alla programmazione e controllo interno, ma alcuni possano essere utilizzati o adattati** anche al fine del controllo di gestione o del controllo strategico dell'ente

- *NIDI (M66) n. giornate medie annue di apertura dei nidi*

- *Polizia locale M78 - Totale annuo di ore di servizio esterno*

Problematiche degli indicatori SOSE

- **gli enti non capiscono “come sono costruiti” anche se li hanno dati loro..** Il risultato che hanno sul sito *opencivitas* è il frutto di elaborazioni, formule che spesso non sono in grado di approfondire..
- **difficoltà di rilevazione: Aggregazioni dei servizi «ampie»,** Per esempio per «ufficio tecnico territorio e ambiente» si intendono tante cose: Lavori pubblici, Patrimonio, Urbanistica, Edilizia privata ecc.. ,
- **Problema «attendibilità»** Spesso sono rilevati in fretta da soggetti diversi dei Comuni-Unione, senza un coordinamento metodologico comune nell'ente
- **tempestività:** vengono chiesti dati che poi vengono pubblicati 3 anni dopo, (perché adesso sul sito «Opencivitas» vediamo il 2017..)

Rischio di «improprio utilizzo» da parte della Corte dei Conti

La **Deliberazione 20/SEZAUT/2019/INPR** della Corte dei Conti Sezione Autonomie annovera fra gli strumenti principali per i controlli di **spending review** la piattaforma **OPENCIVITAS**, considerandola quasi una soluzione definitiva per la *“valutazione dell’efficacia della qualità della spesa, alla luce degli indicatori di spesa e gestionali”* degli enti locali, suggerisce quindi esplicitamente una stretta correlazione fra le valutazioni del sito e la “qualità” della spesa degli enti locali.

La delibera riporta *“si ritiene che, quali strumenti istruttori, siano particolarmente idonee agli scopi perseguiti, le consultazioni riferite alle pagine “Analisi della performance” e “Confronta”, che possono pertanto trovare ingresso, quale parametro uniforme di controllo, all’interno delle presenti metodologie”*,

mentre, come abbiamo visto, andrebbero approfonditi i SINGOLI parametri utilizzati, eventualmente selezionando i più coerenti con la rappresentazione della efficacia ed efficienza della spesa

**Banche dati a supporto
della governance
finanziaria delle Unioni:
*PowerER Bilanci***

PowerER Bilanci

Un nuovo sistema per la governance finanziaria degli enti locali:

- Confrontarsi per analizzare le risorse disponibili
- Rendere trasparenti le politiche di bilancio
- Prevenire le difficoltà finanziarie

Per fornire un supporto a gli enti locali e a tutti gli stakeholder abbiamo realizzato una banca dati con tutte le voci di bilancio degli enti locali **Power Bilanci**

- Abbiamo sviluppato una **nuova piattaforma di *Business intelligence***, con tutti i dati di bilancio degli enti locali, che ha **maggior facilità di uso e maggior capacità di rappresentazione dei dati**, consente di fare grafici, schemi e localizzazione geografica di tutti i valori contabili degli enti, confrontarli fra di loro, definire indicatori e alert in caso i valori superino soglie critiche.
- I dati hanno come fonte la **[BDAP \(Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche\)](#)** del MEF grazie ad un apposito accordo

Strumento di analisi e confronto tra Politiche di bilancio



Le domande a cui può rispondere la banca dati:

- Dove investono gli enti locali?
- Quali sono le differenze nella spesa corrente dei servizi?
- come sono allocate le spese nei bilanci Unione-Comuni
- Quale rischi per gli equilibri finanziari dell'ente?



SCELTA TERRITORIO



NEWS

Dati BDAP aggiornati al 7/10/2020.
Pubblicati i consuntivi 2019 di 324 Comuni,
35 UdC e 9 Province. Pubblicati i preventivi
2020 di 314 Comuni, 9 Province e 34 UdC.

ISTRUZIONI

PREVENTIVI

ENTRATE

SPESE

EQUILIBRI

FPV

CONSUNTIVI

RISULTATO DI
AMMINISTRAZIONE

COMPOSIZIONE DEL
RISULTATO AMMINISTRA.

STATO
PATRIMONIALE

CONTO ECONOMICO

CONSOLIDATO CONTO
ECONOMICO

CONSOLIDATO STATO
PATRIMONIALE

ENTRATE

SPESE

INDICATORI

EQUILIBRI

FPV



ENTRATE

SPESE/MISS

EQUILIBRI

INDICATORI

FPV

RIS. AMMINISTRAZIONE

COMP. RISULTATO AMMINISTR.

CONTO ECONOMICO

STATO PATRIMONIALE

ANNO

VOCE DI BILANCIO

TOTALE

VARIAZIONE % ...

CONSUMTIVI - MISSIONI PROGRAMMI

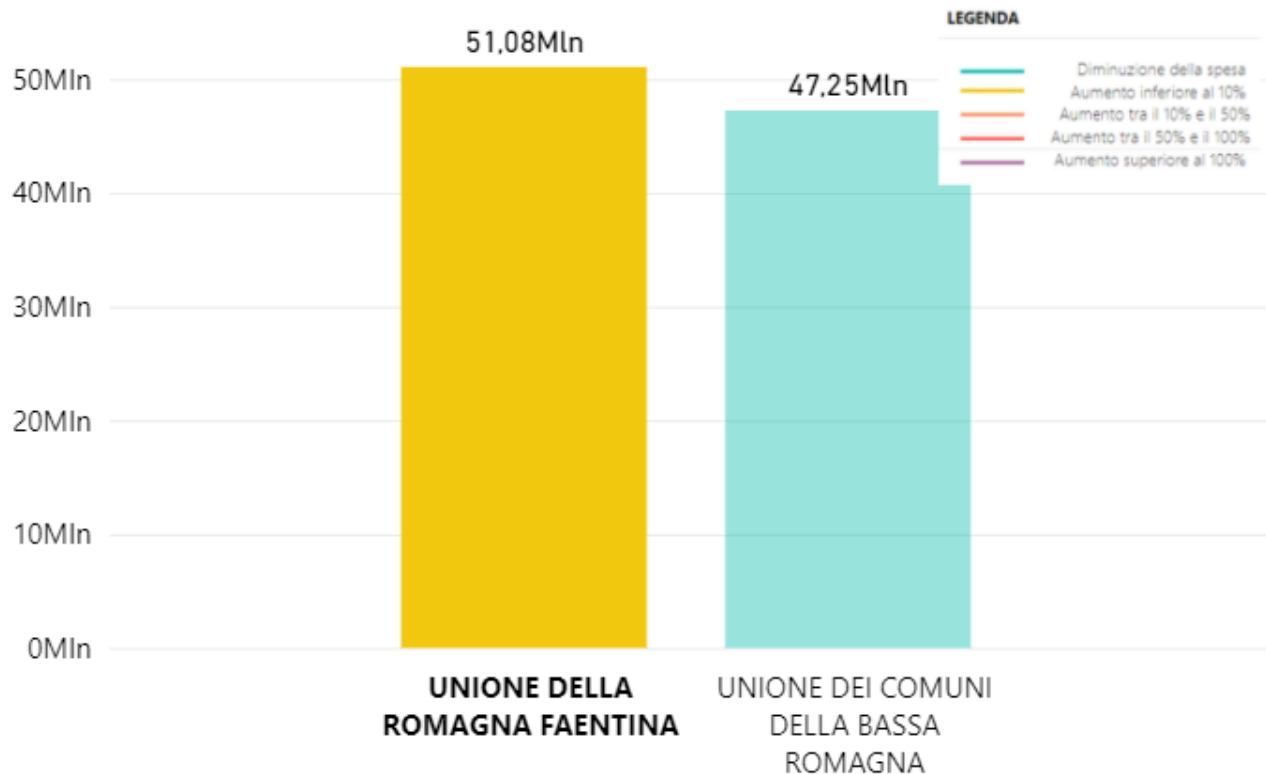
- 2016
- 2017
- 2018
- 2019
- 2020

01 - Impegnato

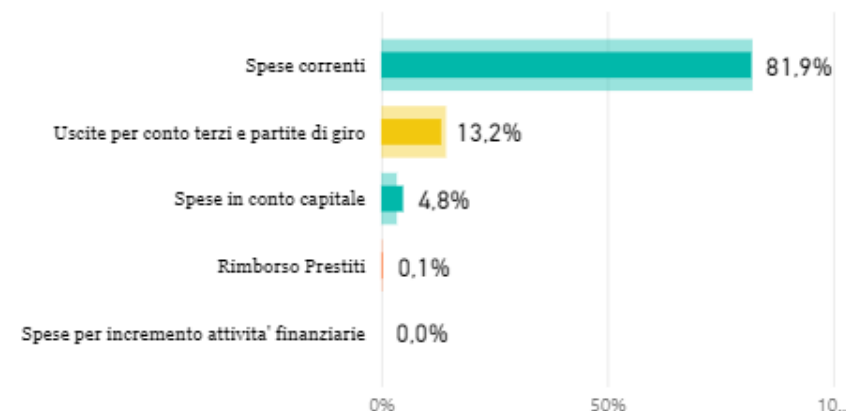
51,075Mln

4,2

CONSUMTIVI - SPESE - IMPEGNI



CONSUMTIVI - TITOLO - MACROAGGREGATI



BILANCI PREVENTIVI

BILANCI CONSUNTIVI

BILANCI CONSOLIDATI

← Indietro



ANNO

VOCE DI BILANCIO

TOTALE

VARIAZIONE % ...

CONSUNTIVI - MISSIONI PROGRAMMI

- 2016
 2017
 2018
 2019
 2020

01 - Impegnato

34,648Mln

-17,8



CONSUNTIVI - SPESE - IMPEGNI

60Mln

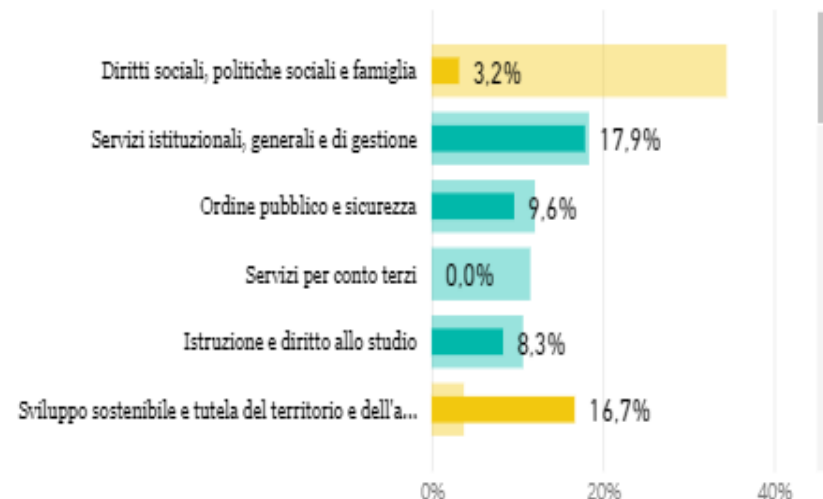
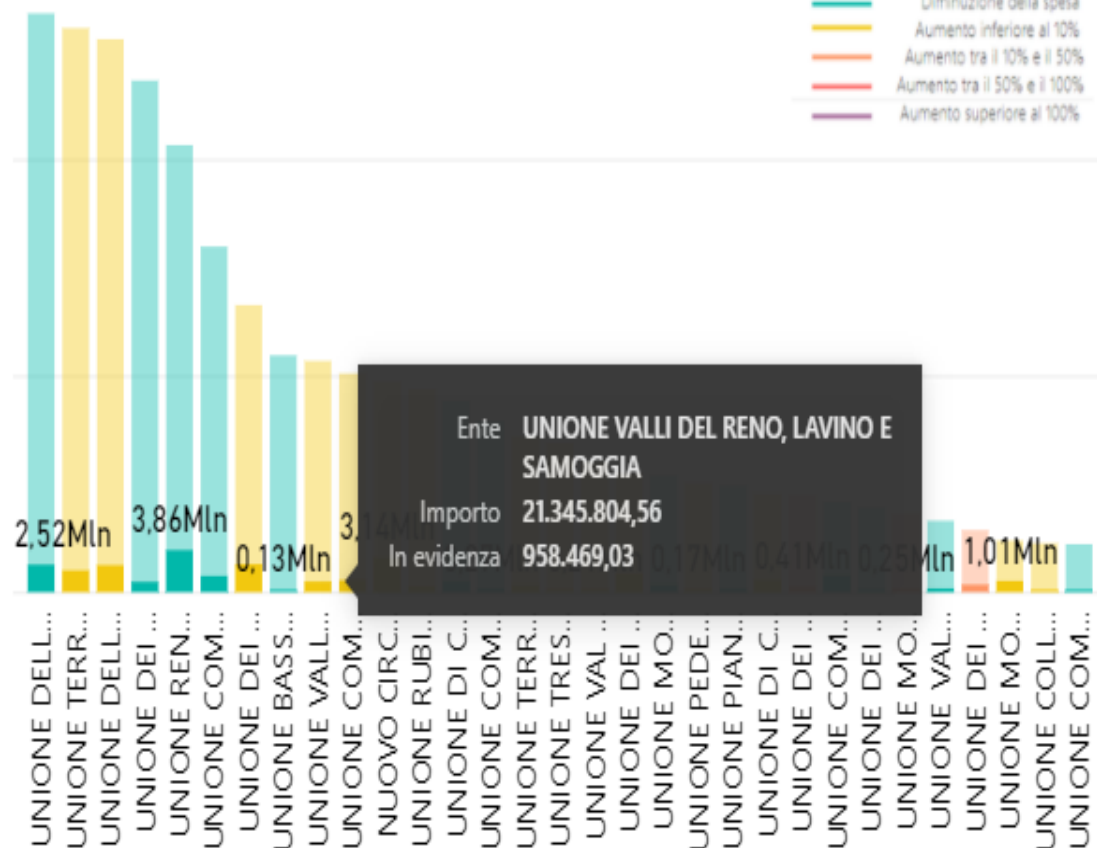
40Mln

20Mln

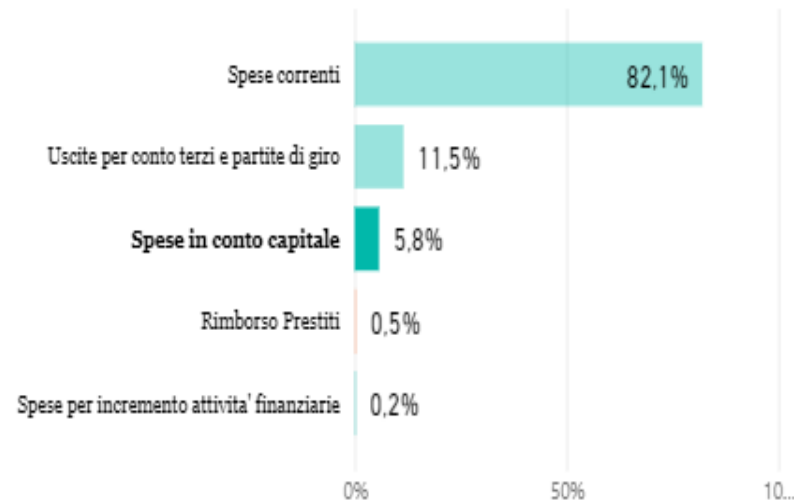
0Mln

LEGENDA

- Diminuzione della spesa
- Aumento inferiore al 10%
- Aumento tra il 10% e il 50%
- Aumento tra il 50% e il 100%
- Aumento superiore al 100%



CONSUNTIVI - TITOLO - MACROAGGREGATI



BILANCI PREVENTIVI

BILANCI CONSUNTIVI

BILANCI CONSOLIDATI



ENTRATE

SPESE/MISS

EQUILIBRI

Premi Esc per uscire dalla modalità a schermo intero

INDICATORI

RIS. AMMINISTRAZIONE

COMP. RISULTATO AMMINISTR.

MINISTR.

CONTO ECONOMICO

STATO PATRIMONIALE

ANNO

VOCE DI BILANCIO

TOTALE

VARIAZIONE % ...

CONSUMTIVI - MISSIONI PROGRAMMI

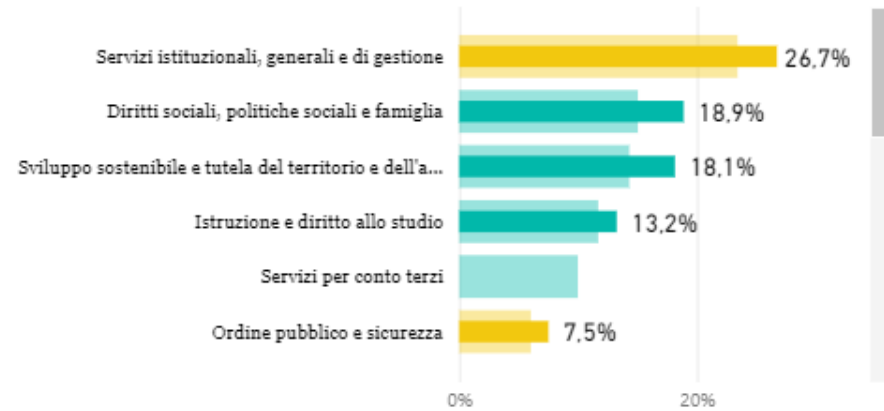
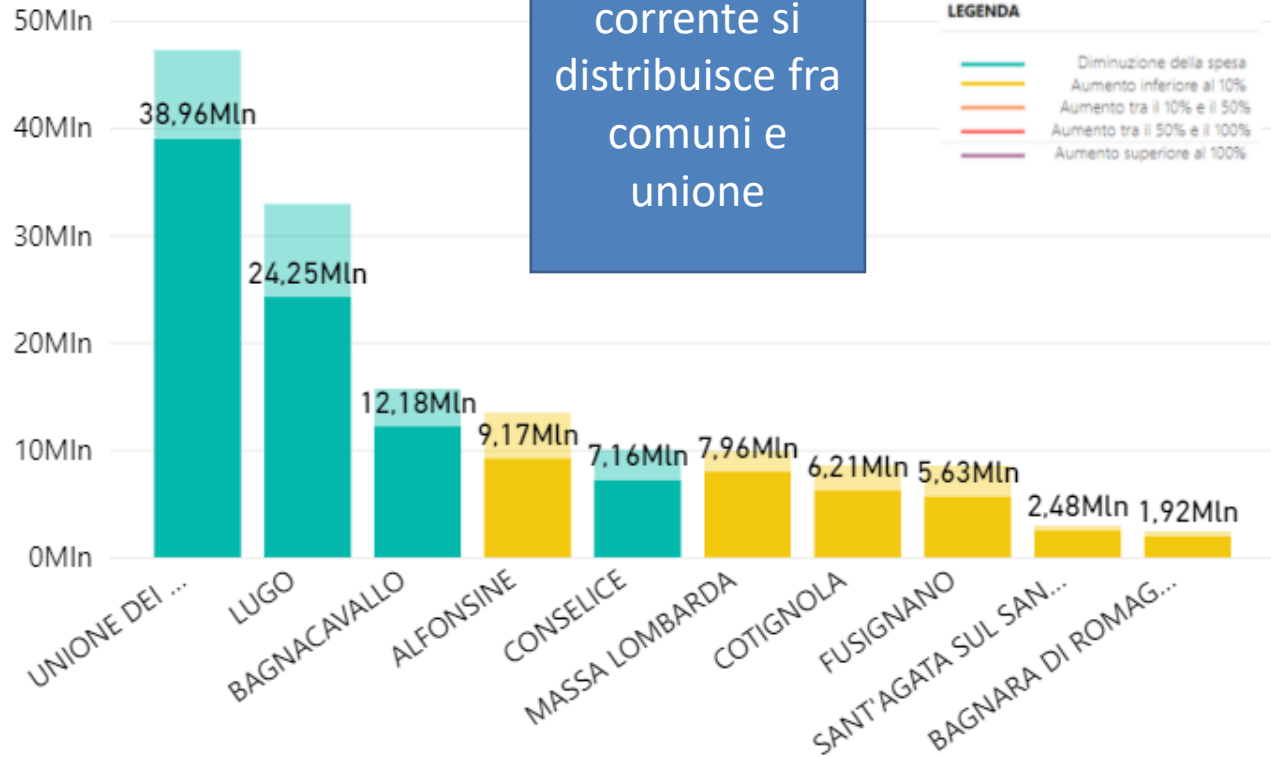
- 2016
- 2017
- 2018
- 2019
- 2020

01 - Impegnato

115,910Mln -2,2

Mostra come la spesa corrente si distribuisce fra comuni e unione

CONSUMTIVI - SPESE - IMPEGNI



CONSUMTIVI - TITOLO - MACROAGGREGATI



BILANCI PREVENTIVI

BILANCI CONSUNTIVI

BILANCI CONSOLIDATI



ENTRATE

SPESE/MISS

EQUILIBRI

Premi Esc per uscire dalla modalità a schermo intero

INDICATORI

RIS. AMMINISTRAZIONE

COMP. RISULTATO AMMINISTR. CONTO ECONOMICO STATO PATRIMONIALE

ANNO

VOCE DI BILANCIO

TOTALE

VARIAZIONE % ...

CONSUMTIVI - MISSIONI PROGRAMMI

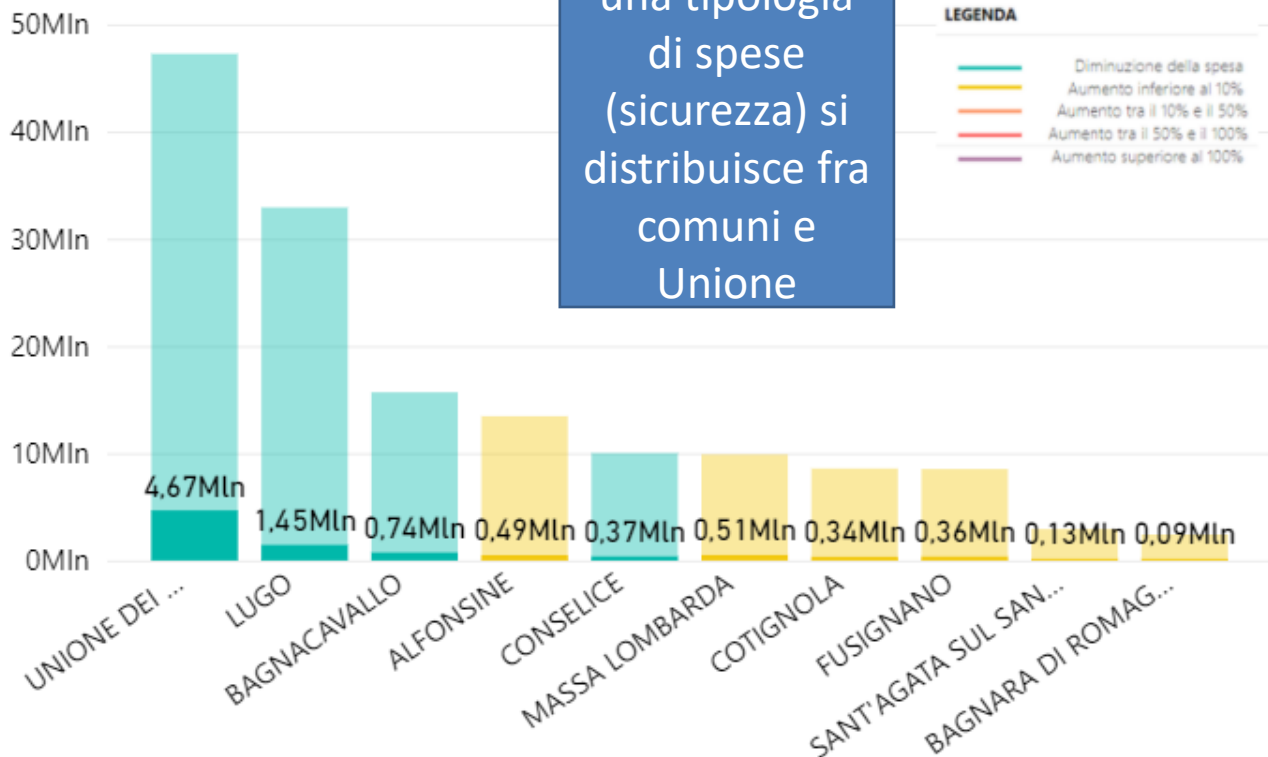
- 2016
- 2017
- 2018
- 2019
- 2020

01 - Impegnato

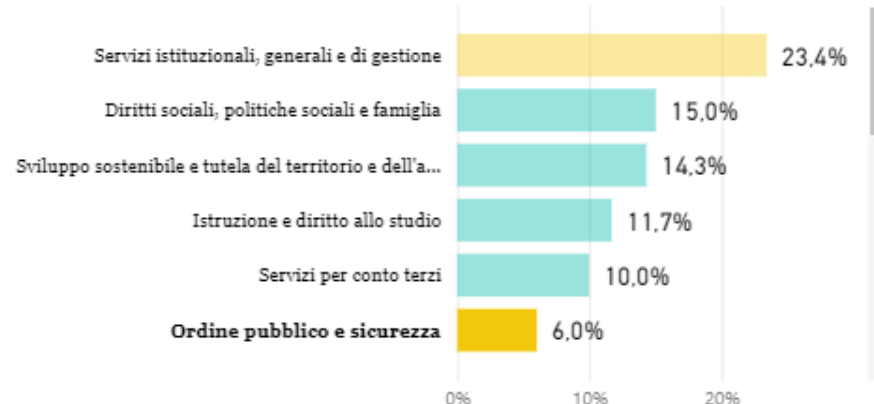
9,138Mln

4,1

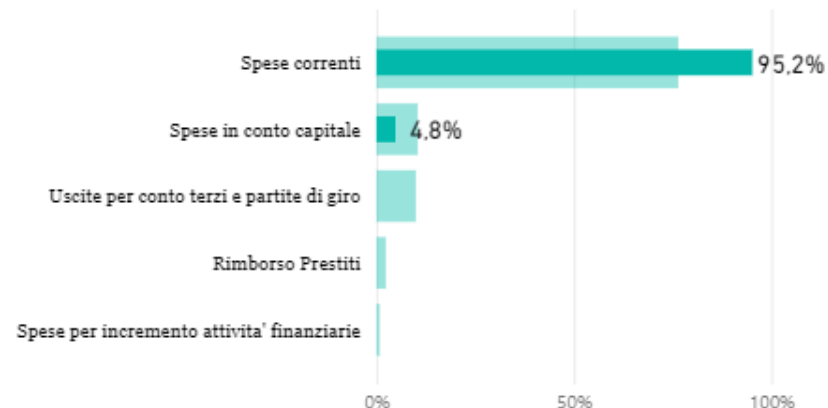
CONSUMTIVI - SPESE - IMPEGNI



Mostra come una tipologia di spese (sicurezza) si distribuisce fra comuni e Unione



CONSUMTIVI - TITOLO - MACROAGGREGATI



BILANCI PREVENTIVI

BILANCI CONSUNTIVI

BILANCI CONSOLIDATI

← Indietro



Altri Strumenti



Rapporti, analisi



Lineeguida



Approfondimenti



Grazie!

Per info: alberto.scheda@regione.emilia-romagna.it
chiara.mancini@regione.emilia-romagna.it