

Fabbisogni standard e indicatori SOSE. Quali effetti su Comuni e Unioni dell'Emilia-Romagna?

Dott. **Alberto Scheda** - Dirigente finanza locale
Regione Emilia Romagna

Indice dell'intervento

- Definizione di fabbisogno standard, Capacità fiscali e funzionamento FSC
- Problematiche di rilevazione dei dati SOSE dall'Unione
- Importanza dell'impostazione di un sistema di rilevazione coordinato Unione-Comuni dei dati SOSE
- Limiti ed opportunità del sistema di indicatori SOSE per la programmazione e controllo interno dell'Unione-Comuni
- La rappresentazione dei dati su Opencivitas
- La Corte dei Conti e i dati di Opencivitas

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.**

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**



22,43%
gettito standard
(aliquota base) IMU

€624 mln



STATO

Effetto netto
alimentazione e
tagli da Stato

FONDO SOLIDARIETA' COMUNALE
(FSC) TOTALE

€1.909
mln



€82 mln

FSC dei Comuni
dell'Emilia-Romagna

=

€39 mln * 27,5% + €93 mln * 72,5% + €3 mln

FSC
PEREQUATIVO

FSC
STORICO

correttivo per
attenuazione effetti
perequativi

Alimentazione FSC

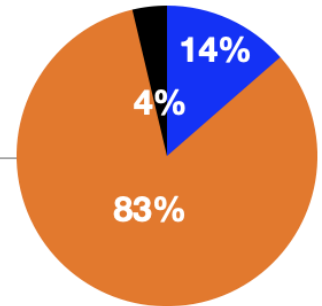
+ €268 mln

Tagli da Stato FSC

- €158 mln

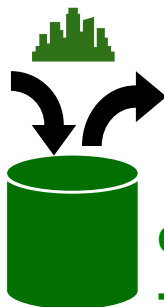
DELTA
PEREQUATIVO

- €71 mln



I Comuni dell'Emilia Romagna
mediamente sono contributori netti

€269 mln
-€158 mln
(tagli)



€39 mln * 27,5% = €11 (FSC PEREQUATIVO)

€93 mln * 72,5% = €68 (FSC STORICO)

€3 (correttivo)

€82 mln
FSC TOT

delta totale
-€29 mln

€187 mln

I valori della perequazione per i comuni della RER in sintesi

I Comuni dell'ER nel 2020 complessivamente



- Contribuiscono al fondo con **268,9** mln - €
- Ricevono nel 2020 **81,8** mln- €

Il **flusso netto** è quindi **negativo**:

$$- 268,9 + 81,8 = \mathbf{-187} \text{ mln} - \text{€}$$

In sintesi

- Ad oggi i Comuni della RER perdono 12 mln rispetto al 2019 e anche rispetto al criterio storico (-12%), a regime a normativa costante **dimezzamento del fondo (40 mln in meno circa)**
- Alimentiamo il fondo per 187 mln, **a regime per 229 mln**
- **ER risulta penalizzata da una valutazione approssimata dell'output dei servizi** (fabbisogni std) e da uno storico più alto
- **Rischi che il sistema venga usato anche per i riparti dei fondone Covid e per tagli Corte dei Conti**
- **Necessità di comprendere i meccanismi su cui si può agire** e di rilevare correttamente gli output

La rilevazione dei dati SOSE da Comuni e Unioni

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

- 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

- **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 **spacchettamento** 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

- 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.

Esempio di rilevazione integrata dei dati SOSE

- 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

- **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)

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 2016..)

Come misurano i servizi offerti da comuni e Unioni per le funzioni fondamentali: Opencivitas

 <p>Istruzione pubblica</p> <p>Trasporto, refezione, centri estivi e pre-post scuola, plessi, mq scuole, scuole comunali, disabilità</p>	 <p>Sociale</p> <p>18 prestazioni elementari raggruppati in 6 macro-output (tipologia di utenti serviti)</p>
 <p>Rifiuti</p> <p>? % raccolta differenziata</p>	 <p>Polizia Locale</p> <p>15 prestazioni elementari (numero di sanzioni e controlli)</p>
 <p>TPL</p> <p>Km percorsi Passeggeri trasportati</p>	 <p>Viabilità e Territorio</p> <p>18 attività elementari raggruppate in 2 macro-output (manutenzione verde e strade)</p>
 <p>Asili Nido</p> <p>% di copertura del servizio</p>	 <p>Funzioni generali</p> <p>Output composito delle altre sette funzioni</p>

Quanti servizi offre un comune rispetto alla media dei comuni simili per fascia di popolazione?



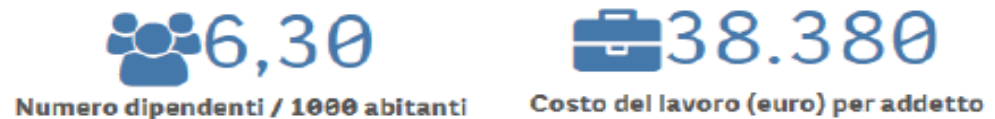
Quanto spende il mio comune?



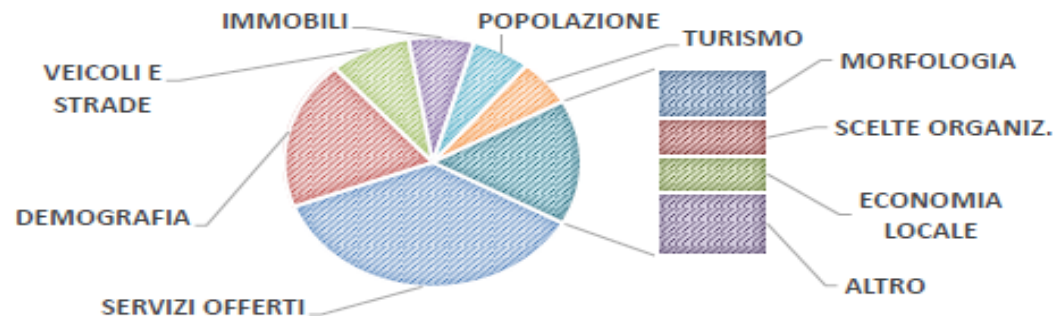
Quanti servizi offre?



Quanto personale è impiegato e quanto costa?



Quali caratteristiche determinano il fabbisogno?



Opencivitas: confronti anche su singola funzione

Comune di
Imola (Bo)



Polizia Locale

Popolazione al 31/12/2016

69.951

Spesa storica

€ 3.754.537

Spesa standard

€ 3.235.852

Differenza €

€ +518.684

Differenza %

+16,03%

Livello della spesa

€€€€€€€€€€ (7,00)
Livello su scala da 0 a 10

Livello dei servizi

★ ★ ★ ★ ★ ★ ★ ★ (6,00)
Livello su scala da 0 a 10

Comune di
Faenza (Ra)



Polizia Locale

Popolazione al 31/12/2016

58.836

Spesa storica

€ 2.527.089

Spesa standard

€ 3.207.369

Differenza

€ -680.281

Differenza %

-21,21%

Livello della spesa

€€€€€€€€€€ (4,00)
Livello su scala da 0 a 10

Livello dei servizi

★ ★ ★ ★ ★ ★ ★ ★ (4,00)
Livello su scala da 0 a 10

Comune di
Carpi (Mo)



Polizia Locale

Popolazione al 31/12/2016

71.060

Spesa storica

€ 2.034.850

Spesa standard

€ 3.053.400

Differenza in €

€ -1.018.550

Differenza %

-33,36%

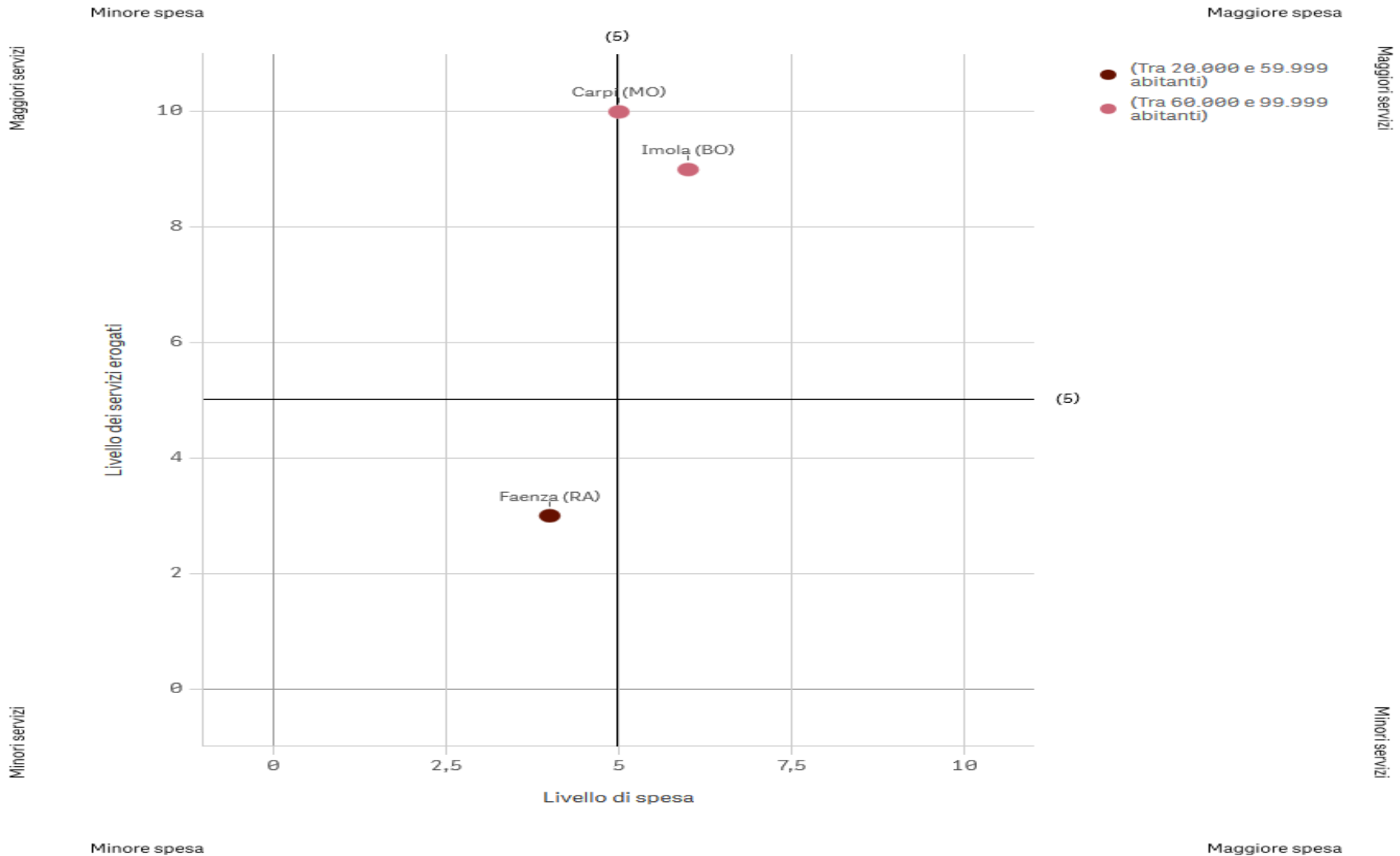
Livello della spesa

€€€€€€€€€€ (3,00)
Livello su scala da 0 a 10

Livello dei servizi

★ ★ ★ ★ ★ ★ ★ ★ (2,00)
Livello su scala da 0 a 10

Opencivitas: posizionamento per livello di spesa e livello di servizio. NON ci sono le Unioni



Opencivitas

- **I comuni si distribuiscono in quattro quadranti in base al livello della spesa sostenuta ed al livello della quantità di servizi offerti.**
- i comuni che si posizionano in basso a destra hanno una spesa storica superiore alla spesa standard ed erogano servizi in misura minore rispetto ai servizi mediamente offerti dai comuni della stessa fascia di popolazione.
- All'opposto, i comuni che si posizionano in alto a sinistra registrano una spesa storica inferiore alla spesa standard e un livello dei servizi erogato superiore rispetto alla media dei comuni della stessa fascia di popolazione;

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

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

La delibera cita ancora: *“Il sistema informativo Opencivitas, combinato, a monte, con un sistema di controllo e, a valle, con una sana gestione finanziaria, può sostenere i processi di cambiamento culturale ed organizzativo indispensabili per adottare effettive misure di razionalizzazione delle risorse, pur mantenendo un adeguato livello di prestazione dei servizi resi alla comunità”*.

La delibera conclude poi **rimandando a successivi controlli delle sezioni regionali** gli approfondimenti da fare **correlando il questionario normativo sulla spending review a quello risultante dalle pagine di “Opencivitas”**, sollecitando le **sezioni regionali a selezionare i “responsabili del controllo di gestione” degli enti da analizzare**

Opencivitas

- L'analisi dei dati di OPENCIVITAS è comunque importante per capire «la percezione» della performance del proprio ente.
- Approfondire per correggere eventuali errori fatti nel comunicare i dati richiesti dal questionario.
- Comprendere quali sono le cause principali che determinano la spesa e il livello di servizio reso.

La Regione ha in progetto di creare una piattaforma web per facilitare l'analisi dei dati

denominazione

- Seleziona tutto
- AGAZZANO
- ALBARETO
- ALBINEA
- ALFONSINE
- ALSENO
- ALTA VAL TIDONE
- ALTO RENO TERME
- ANZOLA DELL'EMILIA
- ARGELATO
- ARGENTA
- BAGNACAVALLO
- BAGNARA DI ROMAGNA
- BAGNO DI ROMAGNA
- BAGNOLO IN PIANO
- BAISO
- BARDI
- BARICELLA
- BASTIGLIA
- BEDONIA
- BELLARIA-IGEA MARINA
- BENTIVOGLIO
- BERCETO
- BERTINORO
- BESENZONE
- BETTOLA
- BIBBIANO
- BOBBIO
- BOLOGNA
- BOMPORTO

demo

- Seleziona tutto
- 1 fino a 1.000 abitanti
- 2 da 1.001 a 5.000
- 3 da 5.001 a 10.000
- 4 da 10.001 a 20.000
- 5 da 20.001 a 60.000
- 6 da 60.001 a 100.000
- 7 da 100.001 a 250.000
- 8 Oltre 250.000 abitanti

Indicatori

- (Vuoto)
- 01 - Alimentazione pro capite
- 02 - Capacità fiscale pro capite

ALIMENTAZIONE PC

26,43

363,87



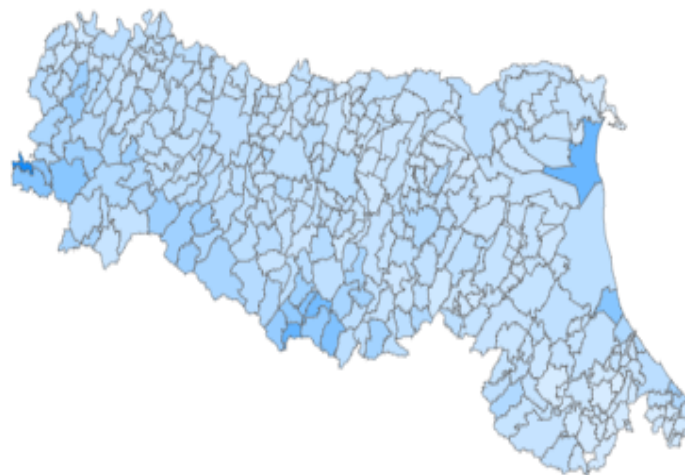
CAPACITA' FISCALE PC

271,45

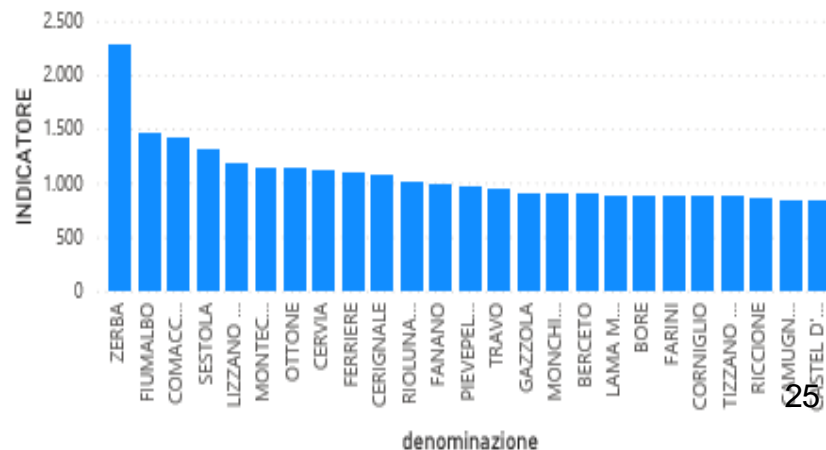
2.290,27



INDICATORE per ISTAT



INDICATORE per denominazione



Conclusioni

il SOSE potrebbe essere una grande occasione di raccogliere dati utili anche per i comuni: bisogna però lavorare su alcuni fronti:

- **SISTEMATIZZAZIONE DEI DATI (uniformare i tipi di dati/indicatori,**
- **AUTOMATIZZARE LE FONTI DI ALIMENTAZIONE DEI DATI (da altre banche dati che già i comuni devono popolare)**
- **CONSAPEVOLIZZARE gli enti sull'uso dei dati. La regione è impegnata insieme ad IFEL ed ANCI ER in un percorso di analisi di questo sistema**