



Osservatorio
delle
Unioni

lab

Rilevazione e utilizzo degli indicatori SOSE per fini gestionali interni: analisi di un caso

**martedì 8 settembre 2020
ore 10:00 - 13:00**

Perequazione e fabbisogni standard per le Unioni di Comuni: rilevazione dati da parte delle Unioni ed effetti sui trasferimenti

Emanuele Padovani

Professore associato Economia aziendale
Alma Mater Studiorum Università di Bologna

con la partecipazione di:

Cristina Randi

Dirigente Settore finanziario

Andrea Venturelli

Responsabile Servizio Programmazione e controllo
Unione della Romagna Faentina

Emilia-Romagna
facciamo
la differenza.



EMILIA
ROMAGNA
anci

IFEL
Fondazione ANCI

PRT
2019 - 2020
PROGRAMMA
DI RIORDINO
TERRITORIALE

Outline

0. I potenziali indicatori di utilità per il ciclo della performance
1. Unione della Romagna Faentina (URF):
progressiva integrazione ciclo performance
2. Le modalità di rilevazione degli indicatori SOSE
3. Le modalità di utilizzo degli indicatori SOSE
4. Cosa impariamo

0. I potenziali indicatori di utilità per il ciclo della performance

Sezione 4.3 La performance delle Amministrazioni comunali (pp. 355-416):

Analisi dei servizi comunali attraverso gli **indicatori SOSE**



0. I potenziali indicatori di utilità per il ciclo della performance

Tabella 1. Tipologie degli indicatori analizzati e copertura dei servizi

Servizio	Indicatori di impegno finanziario	Indicatori di processo	Indicatori di output-risultato parziali	Indicatori di output-risultato/efficacia complessiva*	Totale
Amministrazione	2	-	-	-	2
Polizia	1	11	-	1	14
Istruzione	1	-	6	1	8
Viabilità	1	9	2	**	12
Territorio	1	5	2	1	9
Rifiuti	1	-	-	2	3
Sociale	1	-	12	***2	***14
Nido	1	-	-	1	2
Totale	9	25	22	8	*64

0. I potenziali indicatori di utilità per il ciclo della performance

Qualche esempio...

Box 7. Indicatori utilizzati per misurare i servizi del Sociale

Indicatore di impegno finanziario

- **S01 - Spesa pro capite** (in OpenCivitas è “Spesa storica - Euro per abitante”): descrive la spesa corrente dell’ente relativa al Sociale, per singolo abitante.

Indicatori di output-risultato parziali

Ciascun indicatore sotto riportato misura gli utenti dei servizi o i beneficiari di contributi economici, suddivisi nei vari target di utenza:

- **S02 - Famiglia e minori - Utenti serviti - Interventi e servizi - n. per 1.000 abitanti**
- **S03 - Famiglia e minori - Beneficiari - Contributi economici - n. per 1.000 abitanti**
- **S04 - Disabili - Utenti serviti - Interventi e servizi - n. per 1.000 abitanti**
- **S05 - Disabili - Beneficiari - Contributi economici - n. per 1.000 abitanti**
- **S06 - Dipendenze, salute mentale - Utenti serviti - Interventi e servizi - n. per 1.000 abitanti**
- **S07 - Dipendenze, salute mentale - Beneficiari - Contributi economici - n. per 1.000 abitanti**
- **S08 - Anziani - Utenti serviti - Interventi e servizi - n. per 1.000 abitanti**
- **S09 - Anziani - Beneficiari - Contributi economici - n. per 1.000 abitanti**
- **S10 - Immigrati e nomadi - Utenti serviti - Interventi e servizi - n. per 1.000 abitanti**
- **S11 - Immigrati e nomadi - Beneficiari - Contributi economici - n. per 1.000 abitanti**
- **S12 - Povertà, disagio adulti e senza dimora - Utenti serviti - Interventi e servizi - n. per 1.000 abitanti**
- **S13 - Povertà, disagio adulti e senza dimora - Beneficiari - Contributi economici - n. per 1.000 abitanti**

Indicatori di output-risultato/efficacia complessiva

- **S14 - Indice di deprivazione socio-economica - Scostamento % dalla media nazionale:** è un indice composto costruito da SOSE, derivato dalla elaborazione di cinque indicatori elementari, ciascuno dei quali fa riferimento a uno specifico ambito di disagio socio-econo-

Box 2. Indicatori utilizzati per misurare i servizi di Polizia locale

Indicatori di impegno finanziario

- **P01 - Spesa pro capite** (in OpenCivitas è “Spesa storica - Euro per abitante”): descrive l’impegno finanziario in termini di spesa corrente dell’ente relativa alla polizia locale, per singolo abitante.

Indicatori di processo

- **P02 - Incidenti stradali - n. per 1.000 abitanti:** misura il livello di attività in termini di numero di incidenti stradali in cui la polizia locale è intervenuta; un indice elevato non può essere letto come minore efficacia delle attività di polizia poiché potrebbe essere influenzato da fattori esterni non attribuibili all’amministrazione stessa (es. condizioni atmosferiche, livelli di intervento degli altri organi di polizia), ma va considerato come maggiore attività svolta dalla polizia locale nella sua veste di polizia stradale.
- **P03 - Sanzioni per violazioni Codice della strada non rilevate attraverso mezzi strumentali - n. per 1.000 abitanti:** misura il livello di una delle principali attività di repressione svolte nell’ambito delle funzioni di polizia stradale; tale indice non può essere letto in termini di risultati prodotti poiché dipende da diversi fattori ambientali; inoltre, non differenzia per tipologie di sanzioni (es. eccesso di velocità, sosta vietata, etc.).
- **P04 - Sanzioni per violazioni Codice strada rilevate attraverso mezzi strumentali - n. per 1.000 abitanti:** come il precedente, con l’unica differenza delle modalità di rilievo attraverso mezzi strumentali.
- **P05 - Rimozioni veicoli - n. per 1.000 abitanti:** misura l’attività della funzione di polizia stradale relativa alla rimozione dei veicoli.
- **P06 - Fermi e sequestri amministrativi - n. per 1.000 abitanti:** misura il livello di attività relativa sanzione accessoria del sequestro o del fermo amministrativo nei confronti di cittadini circolanti sprovvisti di assicurazione o carta di circolazione.
- **P07 - Sanzioni per attività annonaria, commerciale e amministrativa di altra natura - n. per 1.000 abitanti:** misura il livello di attività di una gran parte delle funzioni di polizia amministrativa relative ai controlli amministrativi presso le fiere, i mercati e le attività commerciali.
- **P08 - Querele e denunce - n. per 1.000 abitanti:** misura il livello di attività amministrativa/giudiziaria svolta dalla polizia locale per la gestione di querele e denunce presentate alla polizia locale stessa; tale indice non può essere letto in termini di risultati prodotti dall’amministrazione, poiché influenzato da diversi fattori ambientali (es. livelli di intervento degli altri organi di polizia sul territorio).
- **P09 - Arresti, sequestri penali, TSO - n. per 1.000 abitanti:** misura il livello di attività con riferimento ad alcune delle attività di polizia giudiziaria e di pubblica sicurezza (TSO = trattamento sanitario obbligatorio).
- **P10 - Informazioni ed investigazioni attività comunali o altri enti - n. per 1.000 abitanti:** misura il livello di attività amministrativa e giudiziaria relativa ad investigazioni scientifiche.
- **P11 - Ricorsi in opposizione Autorità Giudiziaria - n. per 1.000 abitanti:** misura il livello di attività con riferimento alla gestione delle opposizioni presentate dagli utenti della strada sanzionati.
- **P12 - Nulla osta al rilascio autorizzazioni occupazione suolo pubblico - n. per 1.000 abitanti:** misura il livello di attività delle funzioni di polizia amministrativa per il rilascio di autorizzazioni per l’occupazione del suolo pubblico, tipicamente per attività commerciali o per cantieri.

1. Unione della Romagna Faentina (URF): progressiva integrazione ciclo performance

	Funzioni PRT	Trasferimenti dai Comuni (€ mln)	Ciclo della performance
2015	5	2,2	DUP integrato a PP; obiettivi e indicatori DUP URF e Faenza, negli altri no; progressivo conferimento Progr. & Controllo; riduzione nr. obiettivi
2016	7	10,8	Estensione sistema performance a altri Comuni; limite al nr. indicatori; istituzionalizzazione negoziazione obiettivi; obiettivi/indicatori consolidati fra tutti gli Enti; OIV unico
2017	12	24,9	In vista del conferimento integrale delle funzioni, definizione unitaria di tutti gli obiettivi e indicatori, uguali in tutti i DUP; introduzione di una sezione di indicatori di benchmarking
2018	11	28,4	Introduzione regola modifiche quadrimestrali al PEG
2019	12	30,1	Introduzione degli “indicatori partecipati”

2. Le modalità di rilevazione degli indicatori SOSE

- Coordinamento da parte del Servizio Finanziario URF, con raccolta lasciata ai singoli Comuni
- **Punto d'attenzione 1.** Funzione gestita da URF ma con fondi anche nei bilanci dei Comuni (spese “sparse” nei bilanci, es. trasporto disabili, in generale istruzione, nidi e sociale): chi compila e come? I collegamenti automatici fra i quadri creano disallineamenti rispetto alla realtà

2. Le modalità di rilevazione degli indicatori SOSE

- **Punto d'attenzione 2.** Istruzioni di compilazione non sempre chiare (es. strutture comunitarie residenziali, superficie attrezzata per l'attività riabilitativa: sono le strutture comunali o quelle esistenti in tutto il territorio?)
- **Punto d'attenzione 3.** Come tenere aggiornati i dati? Come reperirli?

3. Le modalità di utilizzo degli indicatori SOSE

Stimolo da parte di **OIV** (relazione annuale):
necessità di **benchmarking** (confronto)

2017 - primo inserimento in DUP 18 (SeS) di una parte descrittiva di Opencivitas.it (e relativo rinvio) e degli indicatori di sintesi (“stelline”) dei “livelli quantitativi delle prestazioni” per ciascuna funzione

Tipologia servizio	N.
Contributi vari erogati per pagamento utenze, affitti, acquisto generi alimentari, ecc.	332
Progetti di inclusione sociale	5
Pagamento retta nidi, mensa scolastica, CRE estivi	206

1.2.2. Funzioni fondamentali e fabbisogni standard

tutti gli enti

Le fonti normative di riferimento dei fabbisogni standard sono la Legge delega n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale e il D.Lgs. n. 216 del 2010.

L'obiettivo è quello di arrivare a definire l'erogazione dei trasferimenti perequativi agli enti locali in base ai fabbisogni standard abbandonando il criterio della spesa storica ritenuto alla base, sia di inefficienze nella distribuzione dei trasferimenti intergovernativi, sia di cattiva gestione della spesa da parte dei governi locali.

La regia della determinazione dei fabbisogni standard è stata assegnata a SOSE spa <https://www.sose.it/>, come definito dal D.Lgs n. 216 del 2010, con il coinvolgimento di tutti gli attori di questo processo: IFEL Istituto per la Finanza e l'Economia Locale <http://www.fondazioneifel.it/>, Fondazione ANCI <http://bit.ly/2uyHKEV> che supporta SOSE nell'analisi e studi in materia di contabilità e finanza locale, nella predisposizione e somministrazione dei questionari agli enti locali e nello sviluppo della metodologia di calcolo dei fabbisogni standard e i tavoli tecnici ai quali partecipano attivamente anche l'Unione delle Province d'Italia – UPI, la Ragioneria generale dello Stato e l'Istat che offre il suo fondamentale contributo metodologico al fine della individuazione e acquisizione delle informazioni degli enti locali.

Uno dei parametri fondamentali è il costo standard, cioè il costo di un determinato servizio, erogato nelle migliori condizioni di efficienza e appropriatezza, garantendo i livelli essenziali di prestazione. Secondo quanto sancito nella legge n. 42/2009 il costo standard è definito prendendo a riferimento la Regione più "virtuosa", vale a dire quella Regione che presta i servizi ai costi "più efficienti". In sostanza, per il finanziamento degli enti territoriali, la determinazione dei costi dovrà essere adeguata a una gestione efficiente ed efficace di Pubblica Amministrazione, tenendo anche conto del rapporto tra il numero dei dipendenti dell'ente territoriale ed il numero dei residenti. Sostanzialmente, i costi standard consentono la rideterminazione del fabbisogno standard ideale, necessario per assicurare a tutti i cittadini le prestazioni/servizi essenziali, overosia quanto questi dovranno costare nei diversi territori regionali, in favore dei quali andranno, rispettivamente, attribuite le risorse relative.

I parametri per determinare i costi standard tengono conto di molte variabili: la dimensione dei territori degli enti destinatari in rapporto alla loro composizione orografica, il sistema infrastrutturale di sostegno, le condizioni fisiche e socio-economiche e le caratteristiche delle

Unione della Romagna Faentina

destinatario/beneficiario della eventuale possibilità di diritti di cittadinanza su tutto il territorio definiti, necessiteranno di precisi dati di funzione.

utilizzare diversi concetti che vanno dal minimo o ottimale, passando per quello di livello medio e bisogno standard costituisce l'indicatore

in data 23/09/2016 sono stati approvati, in materia di nuovi parametri di spesa.

ogiche relative alla procedura di calcolo per il comune delle regioni a statuto ordinario, in materia di trasporti, gestione del territorio e nido.

re e i rifiuti non si considererà solo quanto fatto. Questo per evitare di considerare virtuosi i comuni che non hanno speso per pagare gli stipendi ai dipendenti, ma a terra conto infatti del diverso costo del

fabbisogni standard saranno meno condizionati dal fatto che hanno speso per pagare gli stipendi ai dipendenti, ma a terra conto infatti del diverso costo del

ente alla capacità fiscale, si applicano nel 2015 e 2016 il 20% e il 30% del fondo di ripartizione, mentre negli anni 2015 e 2016 il 20% e il 30% del fondo di ripartizione attiva entità dei valori del fondo su cui si ripartiscono i costi per tutti gli enti dell'Unione e si riferito all'entità del bilancio. I dati di dettaglio sono disponibili sul sito della Finanza Locale dell'Unione in quanto ad essa sono disponibili i bilanci degli enti/fondi.

fabbisogni standard si ripropone in questa sede il progetto ministeriale ad essi dedicato [progetto-fabbisogni-standard](#).

ai dati di bilancio degli enti si segnalano

10 anni e Comuni a confronto :

è possibile consultare i documenti contabili che sono disponibili sui siti Internet delle principali risultanze Economico-Finanziarie delle

Unione della Romagna Faentina

<https://www.bdap.tesoro.it/> sulla base dei codici SIOPE):

un anno per l'offerta di servizi

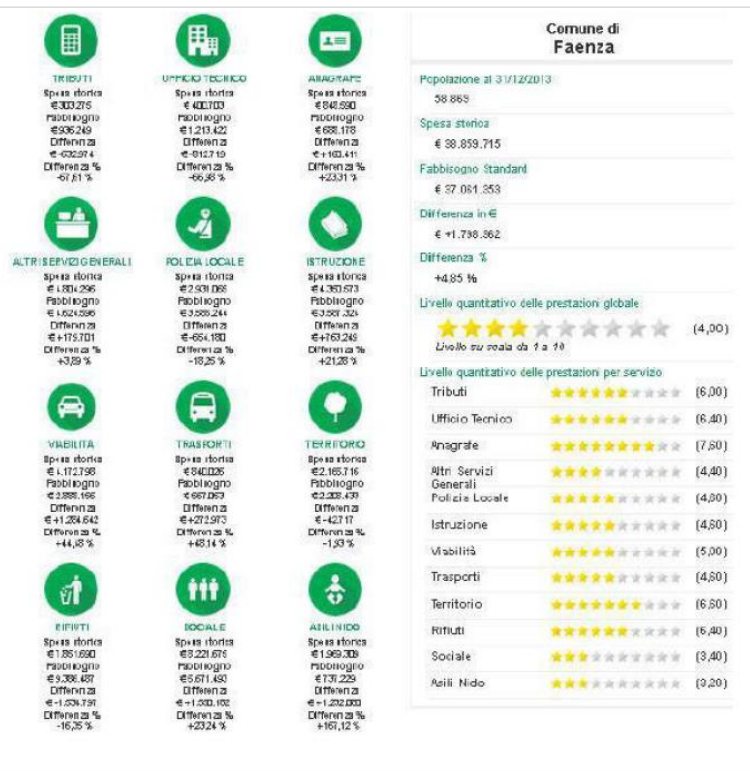
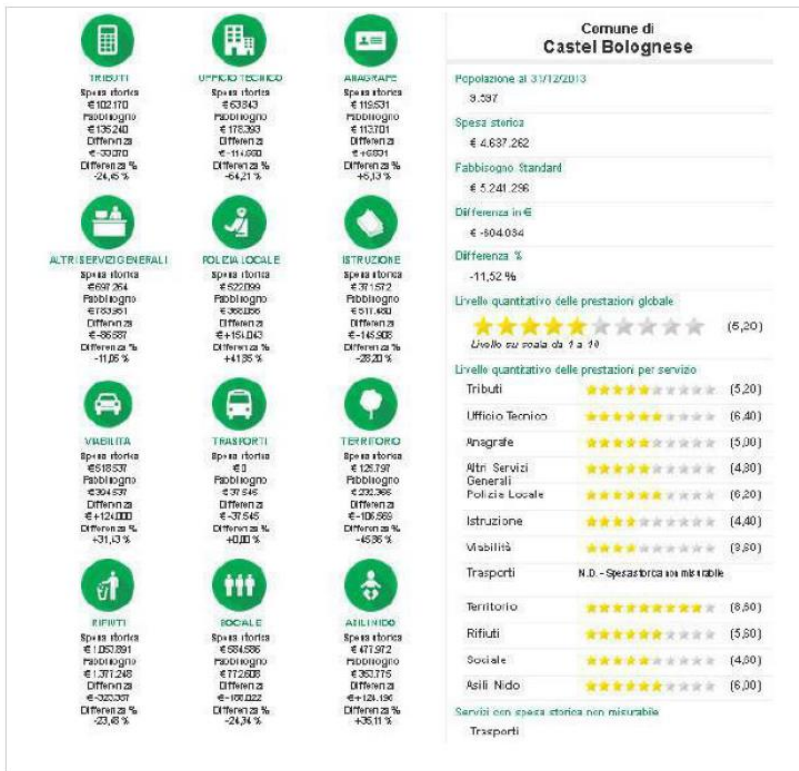
te in base alle caratteristiche dei comuni e ai servizi offerti. I fabbisogni standard.

tà del comune di soddisfare la spesa e dei servizi offerti rispetto

enti di riparto dei singoli servizi [CCTF](#), oggi CTF (Commissione per i fabbisogni standard di ogni

erimento alla spesa totale e ai livelli di spesa media dei comuni

d, sono riportati gli indicatori di bilancio dell'Unione della Romagna



3. Le modalità di utilizzo degli indicatori SOSE

Stimolo da parte di **OIV** (relazione annuale):
necessità di **benchmarking** (confronto)

2017 - primo inserimento in DUP 18 (SeS) di una parte **descrittiva** di Opencivitas.it (e relativo rinvio) e degli indicatori di sintesi (“**stelline**”) dei “livelli quantitativi delle prestazioni” per ciascuna funzione

2018 - in DUP 19 si mantiene solo la parte **descrittiva** di Opencivitas (e relativo rinvio) poiché **no aggiornamento e mancanza unioni**

2019 - in DUP 20, parte **descrittiva** di Opencivitas.it (e relativo rinvio) e tavola contenente **indicatori finanziari da Opencivitas per valutare efficienza comuni** (anche se non in modo esplicito)

Indicatori di sintesi fabbisogni standard per ognuno degli enti del territorio dell'Unione della Romagna Faentina, anno 2016

	Brisighella	Casola Valsenio	Castel Bolognese	Faenza	Riolo Terme	Solarolo
Spesa standard – euro per abitante	574,15	733,09	580,67	659,79	628,21	585,76
Spesa standard – euro	4.380.191,49	1.942.681,11	5.570.987,12	38.819.650,34	3.570.101,85	2.620.125,76
Spesa storica – euro per abitante	789,40	727,88	608,03	586,39	585,10	506,30
Spesa storica – euro	6.022.331,65	1.928.890,95	5.833.420,31	34.500.944,97	3.325.103,37	2.264.674,87
Quantità di servizi offerti dal Comune rispetto alla media di fascia di popolazione - %	-19,1	30,89	-49,57	-23,83	-41,66	-44,21
Costo medio del lavoro - € per addetto	35.690,15	37.334,88	39.207,00	40.134,47	37.092,35	35.303,38
Costo medio del lavoro - € per abitante	117,47	155,12	175,43	157,85	157,51	154,54
Dipendenti – n. per 1.000 abitanti	3,29	4,15	4,47	3,93	4,25	4,38

14 4. Cosa impariamo

1. Indicatori SOSE per il controllo strategico, non ancora inglobato nel controllo di gestione: **difficoltà a riconoscere l'utilità** dei misuratori di processo e output e indicatori di efficienza (spesa)
 - **aggiornamento**
 - **accuratezza**
 - **specificità non rilevate**
2. Focus sulla spesa storica vs standard delle funzioni fondamentali (e indicatori sintetici nel 2018) potrebbe portare ad una errata **interpretazione** dei dati
3. Gli indicatori SOSE possono essere utili per attivare discussioni/considerazioni fra gli **Amministratori** dei diversi enti sul fronte dei confronti fra gli enti membri, ma per ora ciò non è avvenuto

15 4. Cosa impariamo

4. Lo stimolo ad utilizzare indicatori SOSE è partito dalla necessità, espressa dall'**OIV**, di generare confronti (previsto come principio ciclo gestione performance)
5. “Si dedica poco spazio per motivi di sinteticità” = **prima i nostri indicatori, poi gli indicatori SOSE**
6. E' necessaria una maggiore sensibilità politica per gli indicatori in generale e quanto evidenziato al punto 1. (aggiornamento, accuratezza, specificità) potrebbe ostacolare l'introduzione degli indicatori SOSE