

L'esperienza della Regione Emilia-Romagna in materia di riorganizzazione degli enti locali

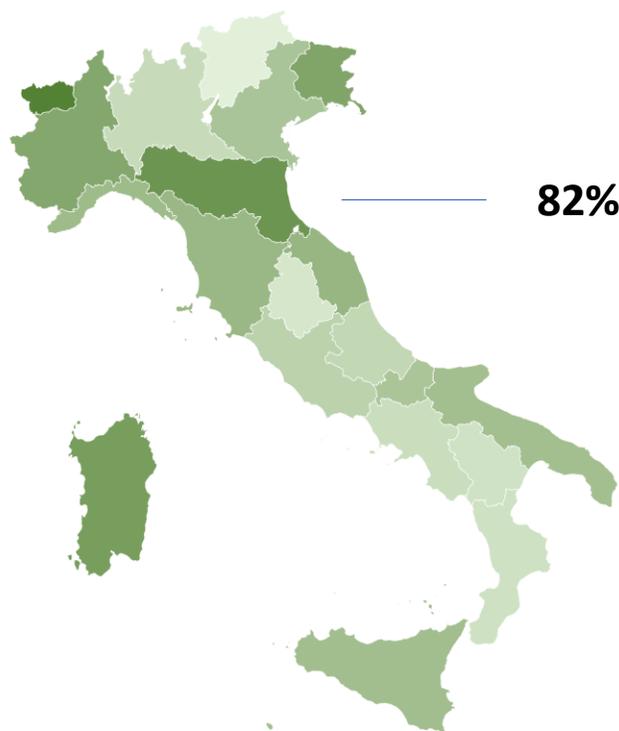
Elettra Malossi

Servizio Riordino, sviluppo istituzionale e territoriale, partecipazione

WEBINAIR IFEL
18 marzo 2020

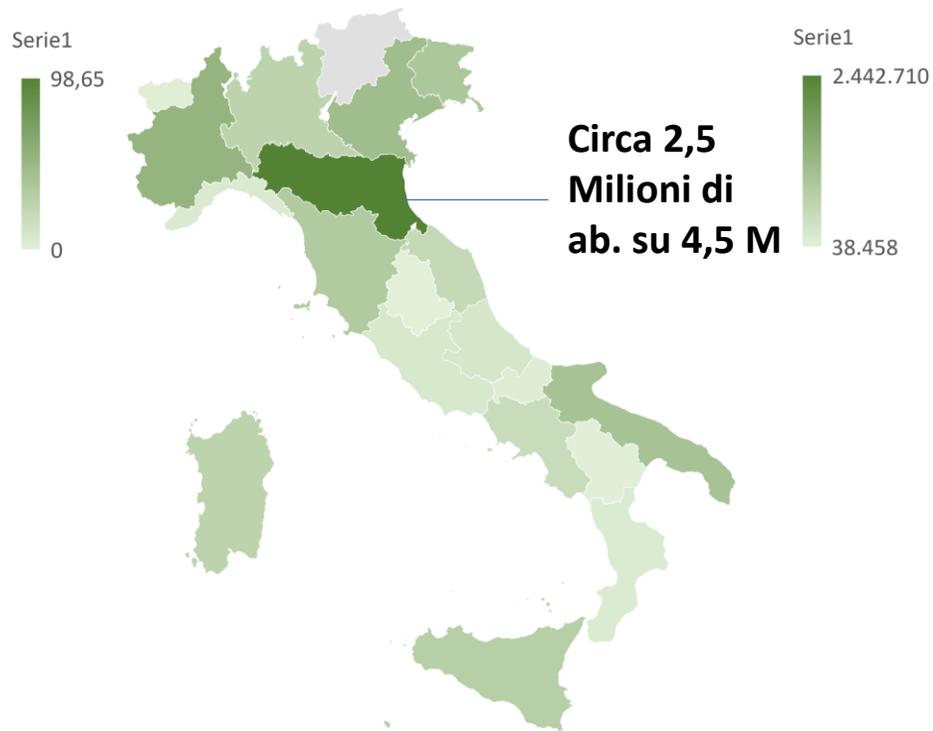
Le Unioni in Emilia-Romagna sono più diffuse rispetto alla media nazionale: come ci siamo arrivati?

Comuni aderenti alle Unioni- in %



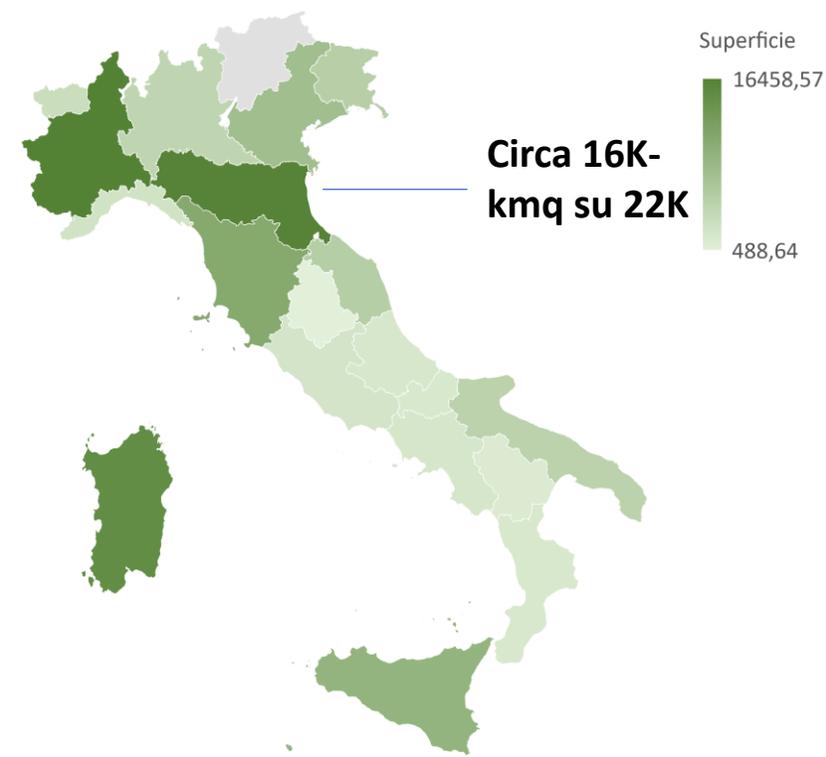
Con tecnologia Bing

Popolazione in territori con servizi gestiti in Unione



Con tecnologia Bing
© DSAT for MSFT, GeoNames, Navteq, Wikipedia

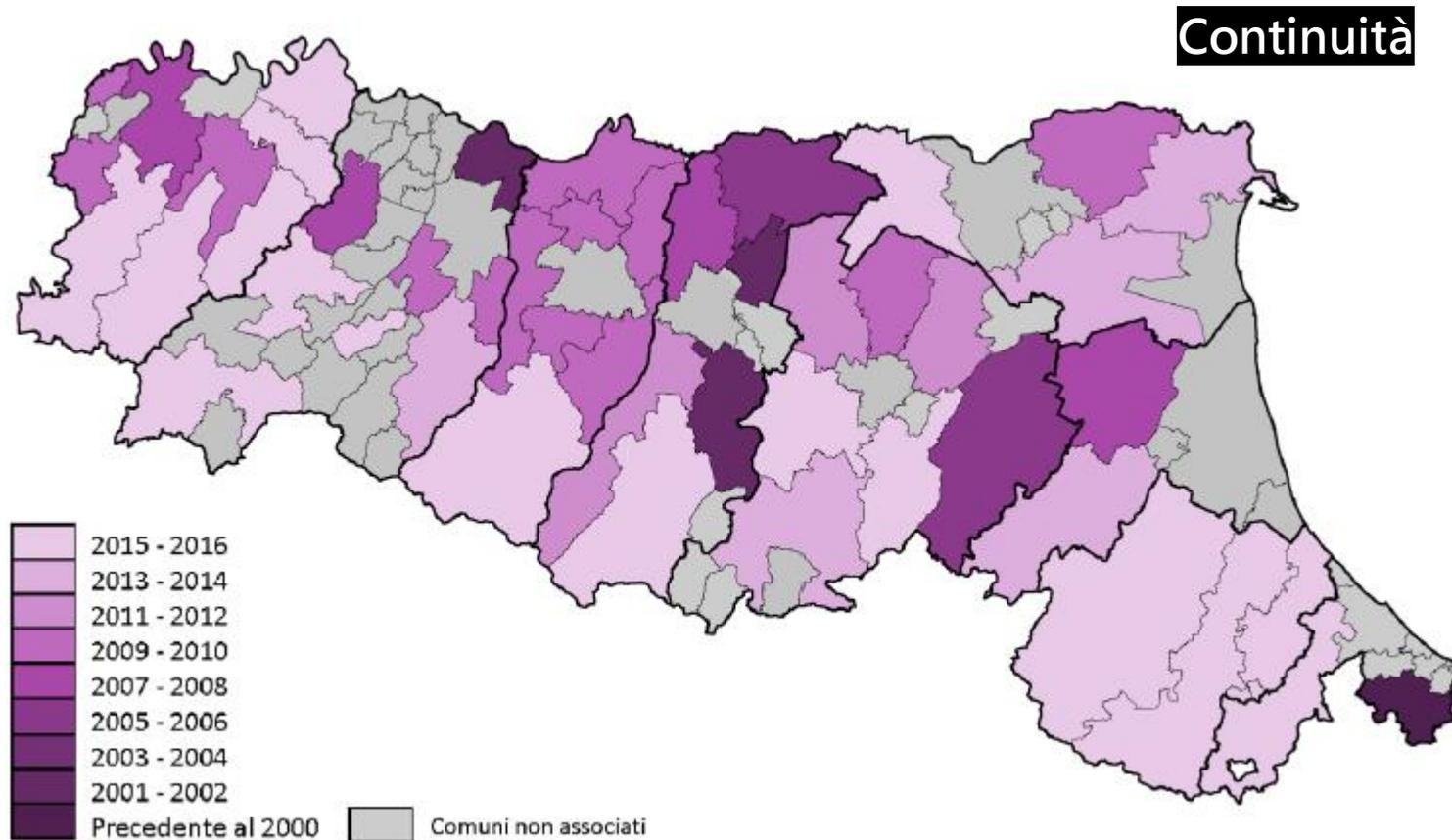
Superficie territoriale con funzioni gestite in Unione- in kmq



Con tecnologia Bing
© DSAT for MSFT, GeoNames, Navteq, Wikipedia

Media nazionale 39% -
Fonte: ANCITEL 2017

1. 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)



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»

2. AMBITI TERRITORIALI OTTIMALI

LR.21/2012 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 CM)

Coerenza con i Distretti sanitari

Estensione minima di 300KMq

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

3. RUOLO DELLE UNIONI DI COMUNI

LR 21/2012



La politica delle unioni è confermata anche dalla LR 13/15(attuazione Delrio): le Unioni hanno una funzione di coordinamento intercomunale



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



IL RUOLO

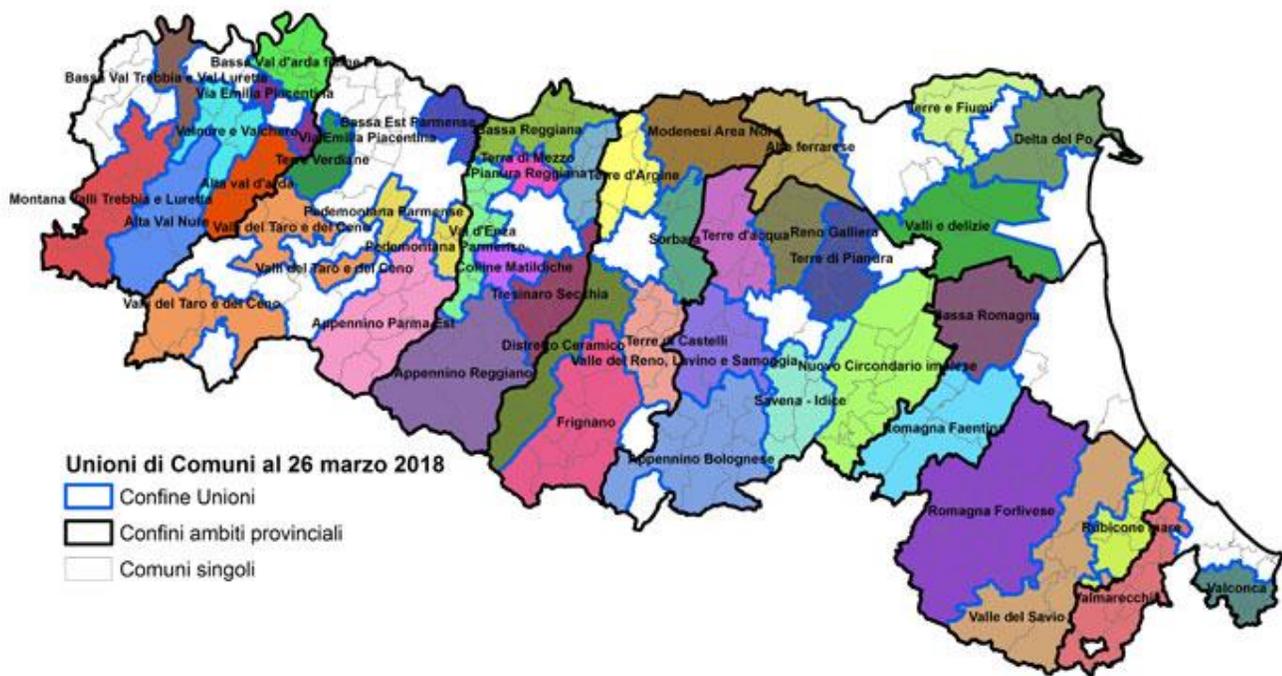


Ruolo di ente di governo dell'ambito territoriale ottimale (interlocutore privilegiato della RER)

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

UNIONI COMUNI

Il quadro delle Unioni in Emilia-Romagna



43 Unioni

280 Comuni in Unione

2.593.810 popolazione
(58% del totale regionale) vive in territori con funzioni gestite in forma associata

19 Unioni coincidono con ATO e Distretto Socio-Sanitario

13 Unioni coincidono solo con ATO

Comuni aderenti alle Unioni- in %

ER-2018

84%

Popolazione in Unione- in %

ER-2018

58%

Superficie Unioni- KMQ in %

ER-2018

73%

ITA-2017

39%

ITA-2017

20%

ITA-2017

37%

Perché una politica regionale
sulle Unioni?
Alcune Evidenze qualitative

Efficienza gestionale

Dalle buone pratiche osservate i risparmi di gestione si generano quando sono trasferite molte funzioni e molte di queste sono trasversali (come ICT, Personale, Controllo di gestione, servizi finanziari)

Fattori di successo:

- ambito territoriale sufficientemente esteso**, che consente di fare “massa critica”
- ampia percentuale di funzioni associate**, ben al di sopra degli obblighi di legge
- accentramento del back office**

Livello elevato di competenze

Negli Ultimi anni si sono progressivamente alzate le competenze minime necessarie per «far funzionare» la PA

(es: Legislazione Contratti e Appalti, Armonizzazione contabile, GDPR, anticorruzione, informatizzazione della PA, trasparenza, etc.)

Si richiedono competenze specialistiche che necessitano di aggiornamento costante e di tempo dedicato

In ER 28 Unioni su 43 gestiscono in forma associata la CUC

«Allineamento» dei confini amministrativi con i territori di fatto

I Confini amministrativi sono «linee rosse» che spesso non trovano corrispondenza nella vita dei cittadini e delle imprese che attingono a servizi pubblici in più Comuni limitrofi

La creazione di uffici unici consente l'omogeneizzazione tariffaria e di standard di servizio su aree ampie (servizi sociali, istruzione etc.)

17 Unioni su 34 avevano già realizzato l'omogeneizzazione di rette e tariffe nei servizi sociali-ANCI 2015

Mantenimento dei livelli di servizio (nonostante i blocchi del turnover ed i tagli)

Con la limitazione del turnover i Comuni si sono impoveriti di personale con minori possibilità di mantenimento dei livelli di servizio

(Fonte: -8,9% il personale nei Comuni in ITA dal 2011-2015)

Calo della spesa pubblica della PA locale al netto della spesa per interessi (2013-2015): -1,1 all'anno (Fonte: Banca d'Italia; 2017)

**La creazione di uffici unici consente di
«attenuare» i cali nel personale e
mantenere i livelli di servizio**

Gestione di
Biblioteche, servizi
culturali e turistici,
PM

Dimensioni adeguate per attingere ad opportunità e risorse per aumentare l'attrattività dei territori

La partecipazione a bandi nazionali ed EU, la realizzazione di piani strategici, di partecipazione a reti europee per la condivisione di buone pratiche

(Buone pratiche: Bassa Romagna, Bassa Reggiana, Romagna Faentina)

Le economie di specializzazione grazie ad uffici unici consentono di dedicare risorse ad attività innovative e di stimolo per lo sviluppo dei territori

LO STRUMENTO: IL PROGRAMMA DI RIORDINO TERRITORIALE



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.

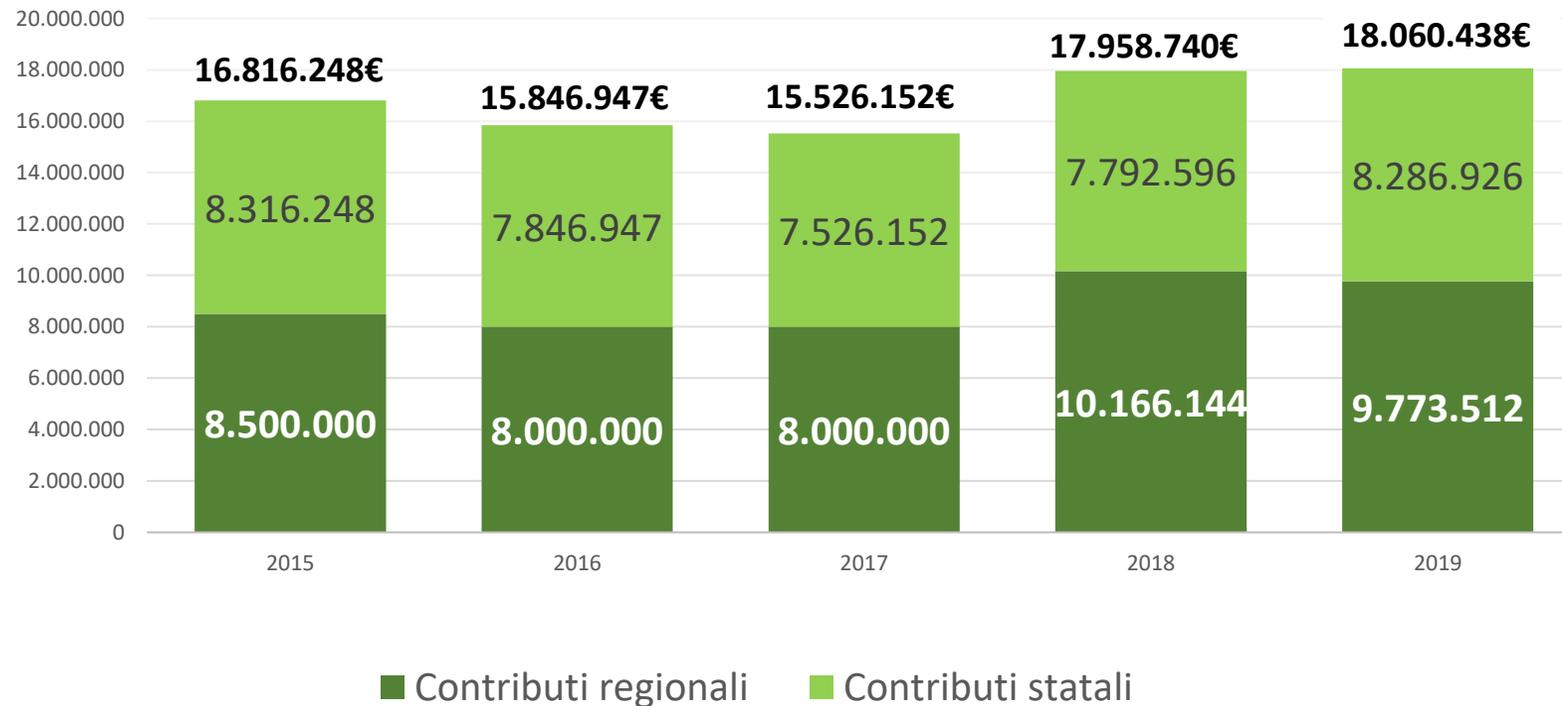
Obiettivo:

Piano di rafforzamento organizzativo ed amministrativo delle Unioni di Comuni
finalizzato a migliorare le capacità di costruire **POLITICHE DI SVILUPPO DEL TERRITORIO**

LE RISORSE INCENTIVANTI

La Regione ha incentivato il rafforzamento delle Unioni negli anni con un aumento di risorse nell'ultima programmazione (PRT 2018-2020)

**Contributi del PRT alle Unioni (regionali e statali)-
2015-2019**



Il percorso del PRT 2018-2020

1. Annuncio alla Comitato dei Presidenti della creazione di Gruppi di Lavoro in vista della preparazione del nuovo PRT

2. Individuazione dei coordinatori regionali

Luglio 2017

3. Nomina dei referenti delle Unioni da parte di ANCI

4. Avvio dello strumento di lavoro condiviso

5. Avvio 9 Gruppi di Lavoro e realizzazione di circa 20 incontri

6. Consegna delle proposte e degli indicatori

Settembre- Novembre 2017

- 1. Affari generali
- 2. Servizi finanziari
- 3. Personale e organizzazione
- 4. Fondi europei
- 5. Programmazione territoriale
- 6. Servizi socio-sanitari
- 7. Istruzione pubblica
- 8. ICT- Agenda digitale
- 9. CUC

7. Presentazione Risultati dei gruppi di Lavoro

Gennaio-Aprile 2018

8. Validazione e integrazione dei risultati da parte dei Gruppi di lavoro

9. Comitato dei Presidenti per presentazione bozza PRT

7 Maggio approvazione PRT

30 Giugno Presentazione Domande

IL PUNTO DI PARTENZA NEL 2017

Ancora non tutte le Unioni gestiscono direttamente le spese per le funzioni delegate e solo parte del personale è stato trasferito

Spese correnti Unione/
Somma di spese correnti dei
Comuni



N Unioni

Oltre il 40%	5
tra il 20%-35%	10
tra il 15% e il 19%	12
Meno del 15%	14

Spese di personale Unione/
Somma di spese di personale dei
Comuni



N Unioni

Oltre il 50%	7
tra il 21%-50%	13
tra il 10% e il 20%	13
Meno del 10%	8

L'effettività fornisce indicazioni sul «peso» dell'Unione nei confronti dei Comuni in relazione alle spese correnti e alle spese di personale

Il livello di consolidamento delle Unioni è disomogeneo



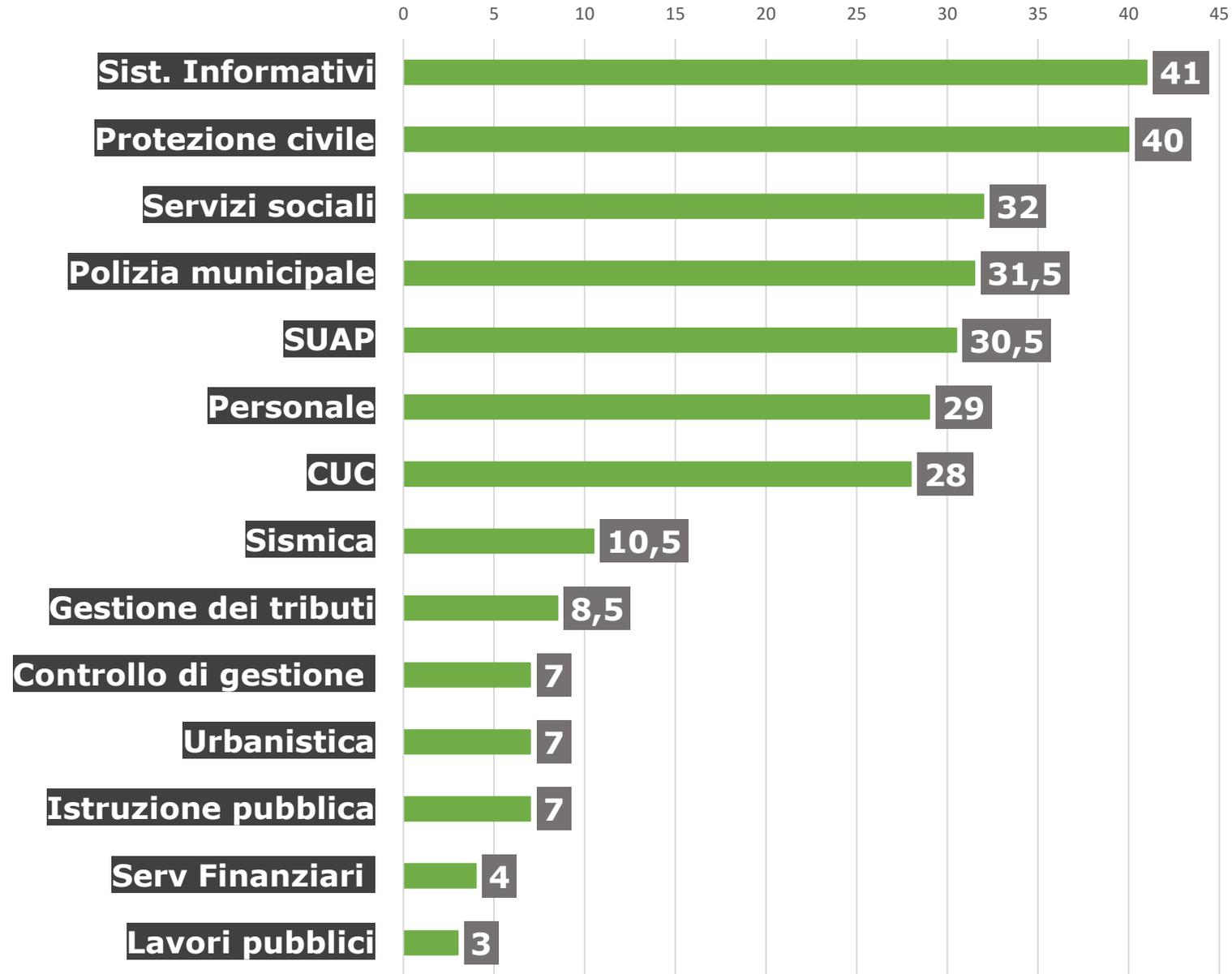
I criteri

Numero Funzioni Tra le 13 finanziate dal PRT 2015-2017

Presenza di Funzioni trasversali (personale, CUC, servizi finanziari, controllo di gestione, ICT) sul totale delle funzioni trasversali finanziate

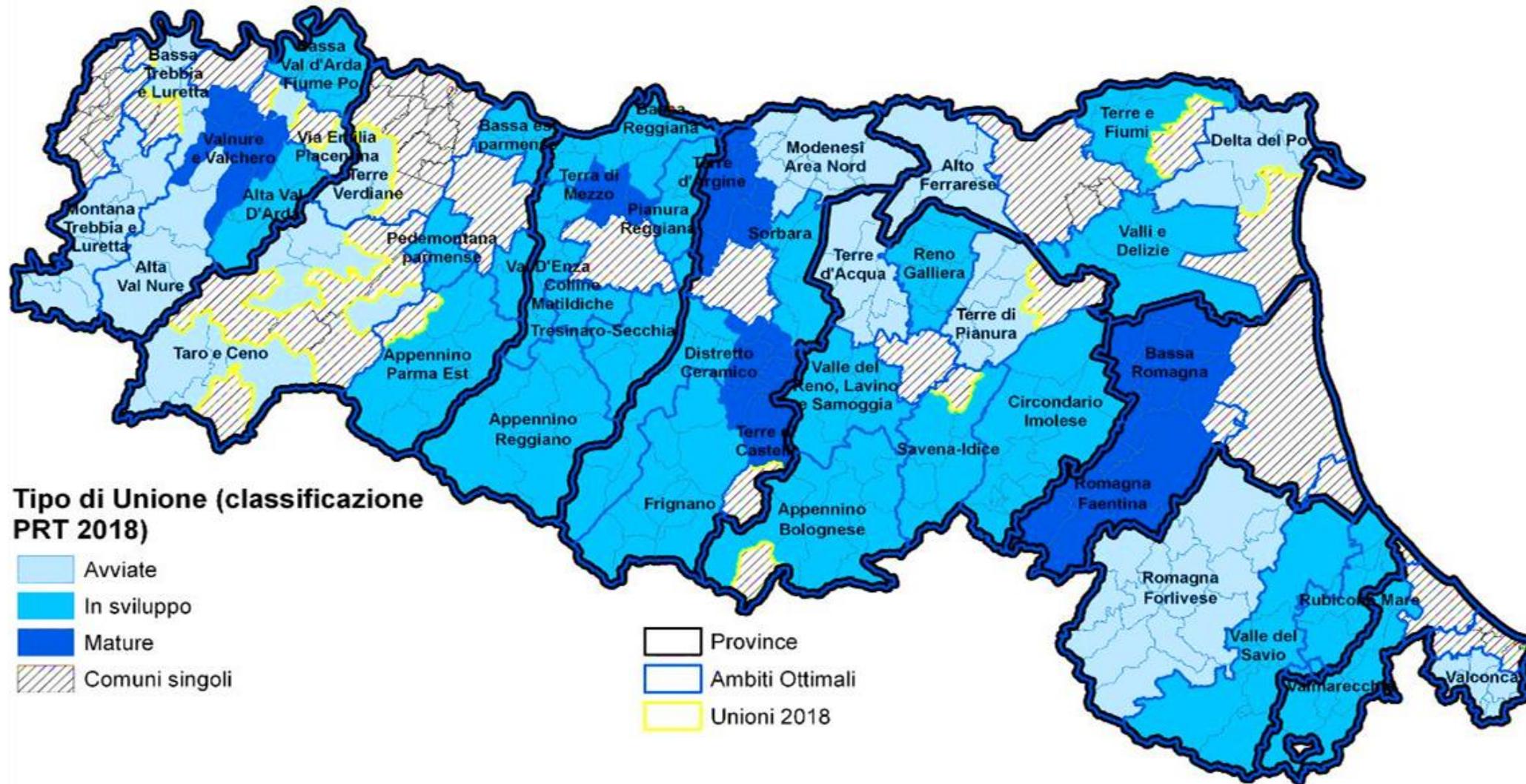
Effettività Media tra: Spese personale dell'Unione/somma spese di personale Comuni + Spese correnti (al netto delle spese di personale) Unione/Somma spese correnti Comuni (al netto delle spese di personale)

La diffusione delle Funzioni nelle Unioni



Le UNIONI COMUNI

(AVVIATE, IN SVILUPPO, MATURE)



Le Parole chiave del Piano di Riordino Territoriale 2018-2020:



Consolidamento delle Unioni,
Personalizzazione degli interventi
Differenziazione degli strumenti



Per le Unioni MATURE

Crescita e sviluppo del territorio attraverso processi di governance integrata e sperimentazione di indicatori di efficienza ed efficacia dei servizi per famiglie e imprese



Per le Unioni IN SVILUPPO

Migliori performance in termini di efficacia nello svolgimento delle funzioni conferite attraverso le schede funzione.

Maggiore capacità di risparmio, effettiva operatività delle funzioni, conseguimento di standard di unificazione di strutture, funzioni e servizi



Per le Unioni AVVIATE

La sottoscrizione di ACCORDI per lo sviluppo tra Regione e Unione (previo passaggio nei consigli comunali e poi consiglio unione) che prevedano lo sviluppo amministrativo delle Unioni (almeno 6 FUNZIONI nel triennio)

I presupposti generali per l'accesso al bando PRT 2018-20

Vincoli normativi regionali

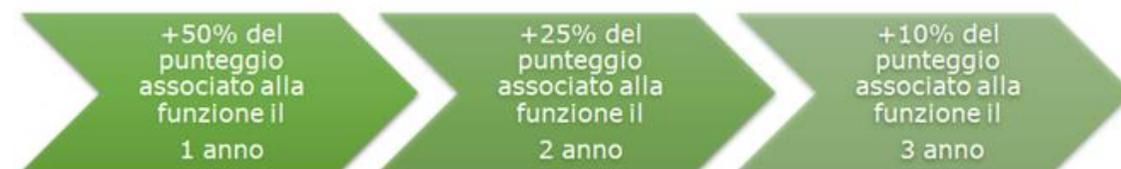


13 Funzioni finanziabili

1. ICT		5
2. Gestione del personale		10
3. Polizia municipale		10
4. Protezione civile		5
5. Servizi sociali		15
Gestione unificata "Governo del territorio"	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
Gestione unificata dei "Servizi finanziari"	11. Servizi finanziari	15
	12. Controllo di gestione	10
	13. Tributi	10

Premialità per ogni nuova funzione aggiunta

Per ogni **NUOVA funzione** gestita in forma associata



Premialità su pacchetti di funzioni pari al 40% sul totale raggiunto

LE SCHEDE FUNZIONE

misurano l'effettività delle gestioni associate (propedeutica all'efficienza) per l'attribuzione degli incentivi – sono anche una guida per le azioni

PROTEZIONE CIVILE		
<p>Descrizione della funzione PROTEZIONE CIVILE La gestione associata in Unione deve comprendere la programmazione della previsione e prevenzione dei rischi di natura calamitosa nonché la programmazione e pianificazione delle azioni da attuare per fronteggiare le emergenze in caso di eventi calamitosi.</p> <p>Il conferimento all'Unione da parte dei Comuni aderenti della funzione deve riguardare le seguenti attività:</p> <ul style="list-style-type: none"> - programmazione della previsione e prevenzione dei rischi di natura calamitosa - programmazione e pianificazione delle azioni da attuare per fronteggiare le emergenze di eventi calamitosi - attuazione e aggiornamento del Piano sovracomunale di Protezione civile - attivazione centro operativo comunale e presenza Unione nel centro operativo misto <p>v. schema tipo convenzione link: http://autonomie.regione.emilia-romagna.it/unioni-di-comuni/approfondimenti/attuazione-del-riordino-territoriale/convenzioni/</p>		
Azioni obbligatorie per accedere al contributo	Strumento di verifica di effettività	Contributo -in%/Punteggio
Conferimento della funzione e attivazione delle attività sopra richiamate	Convenzione	50%
Istituzione della struttura organizzativa in Unione	Organigramma	
Responsabile unico	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	
Approvazione Piano sovracomunale	Atto amministrativo	
Azioni di consolidamento della funzione		Ogni azione aggiunta equivale ad una % di k/punteggio in relazione al grado di complessità tecnico organizzativa
Pianificazione comunale di emergenza	Atti attuativi/organizzativi	10%
Esercitazioni di protezione civile integrata	Atti attuativi/organizzativi	10%
Istituzione di un numero telefonico di reperibilità 24h per richieste e segnalazioni	Atti/documenti	15%
Predisposizione di opuscoli/mappe online per individuazione punti di raccolta e recapiti telefonici in caos di evento calamitoso	Link/Documenti/atti	15%
		100% k/punteggio

Le Schede-Funzione distinguono:

- Livello Base** (azioni obbligatorie per accedere all' incentivo)
- Livello avanzato** per il consolidamento della funzione

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

«Scheda funzione tipo» che le Unioni devono compilare per accedere agli incentivi che sono «graduati» in base al livello di sviluppo raggiunto

Le premialità applicabili a tutte le Unioni

1. Allargamenti



2 quote fisse una tantum per l'annualità dell'allargamento:

- **50.000 euro** in caso di allargamento dell'Unione con il raggiungimento della coincidenza con l'ATO.
- **30.000 euro** per ciascun nuovo Comune

2. Complessità Territoriale



Complessità del Territorio

- a. Popolazione
- b. Superficie totale in km
- 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 %

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 e presenza di Comuni fusi
- c. N di Comuni che compongono l'Unione



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



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 aggiuntive per le Unioni IN SVILUPPO e MATURE (si premiano modelli organizzativi coordinati)

3. Virtuosità

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

Virtuosità dell'Unione

- | | | |
|---|--|-------------|
|  | a. L'Unione ha un "Direttore" (o altra figura) con mandato di natura strategica programmatica che risponde dell'attuazione della strategia | 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 nel triennio i conferimenti di funzioni | >2; >5 |

I risultati raggiunti nel 2019



39 Unioni hanno partecipato al bando 2019



258 Comuni beneficiano dei contributi erogati alle Unioni



278 Funzioni gestite in forma associata

dalle Unioni su conferimento dei Comuni (in totale **+5 rispetto al 2018**)



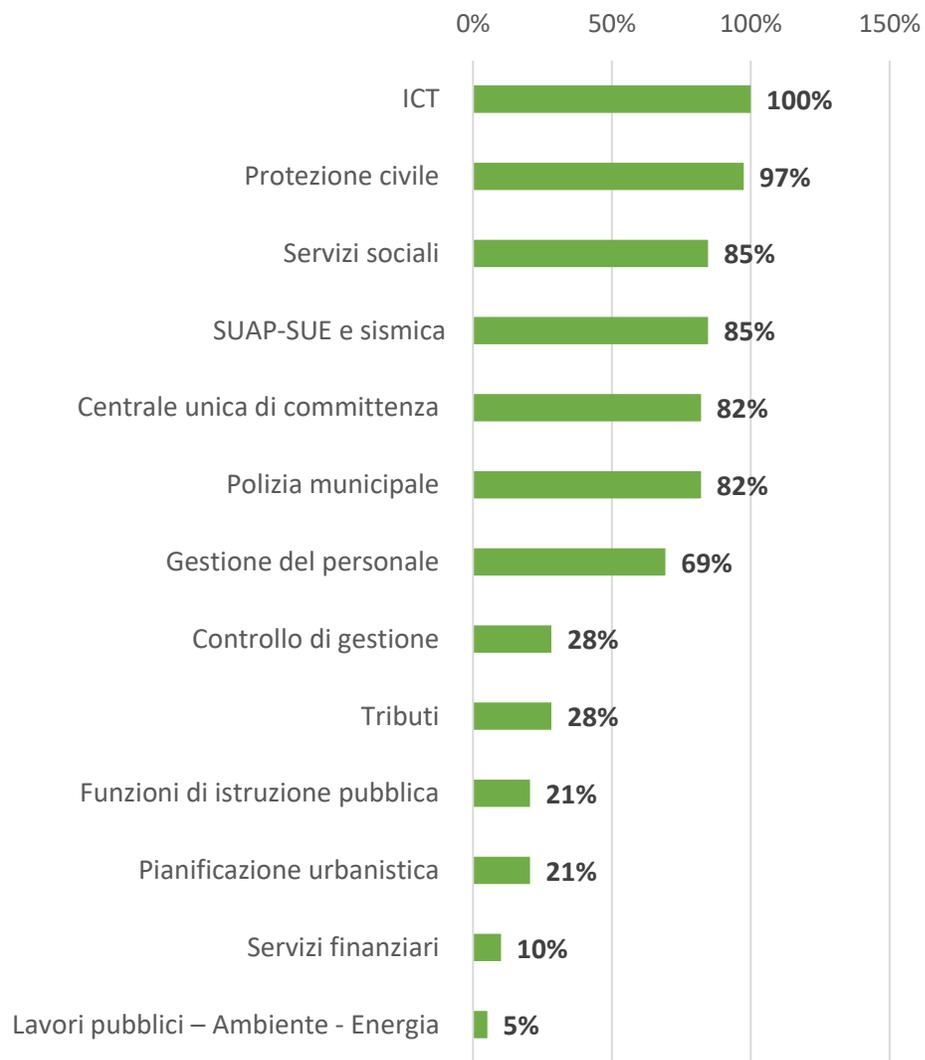
9 Accordi per lo sviluppo tra Regione, Unione e Comuni che prevedono lo sviluppo amministrativo delle Unioni Avviate

I risultati del PRT 2019

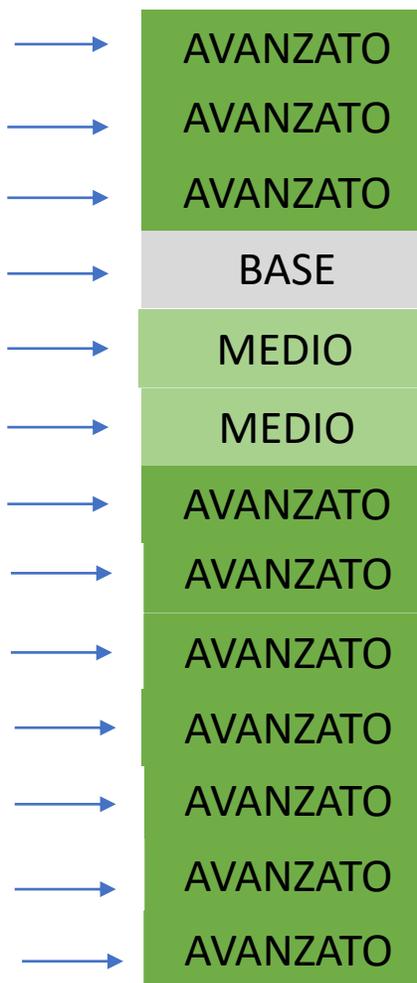
39

Unioni hanno partecipato al bando PRT 2019

Unioni che gestiscono le funzioni in forma associata- in % sul totale delle Unioni



Livello MEDIO di completezza



7 funzioni sono diffuse in oltre il 50% delle Unioni E il livello di completezza evidenzia un «cammino» in corso

Lo Stato di Salute delle Unioni – le Funzioni

33 Unioni su **39** aumentano complessivamente le attività nelle funzioni conferite anche in maniera consistente

4 sono stabili

2 riducono il livello complessivo di consolidamento delle funzioni

Nel 2019 il livello MEDIO di **completezza** delle funzioni conferite dai Comuni è differenziato tra i gruppi di Unioni

Per le Unioni MATURE



94%

Per le Unioni IN SVILUPPO



70%

Per le Unioni AVVIATE

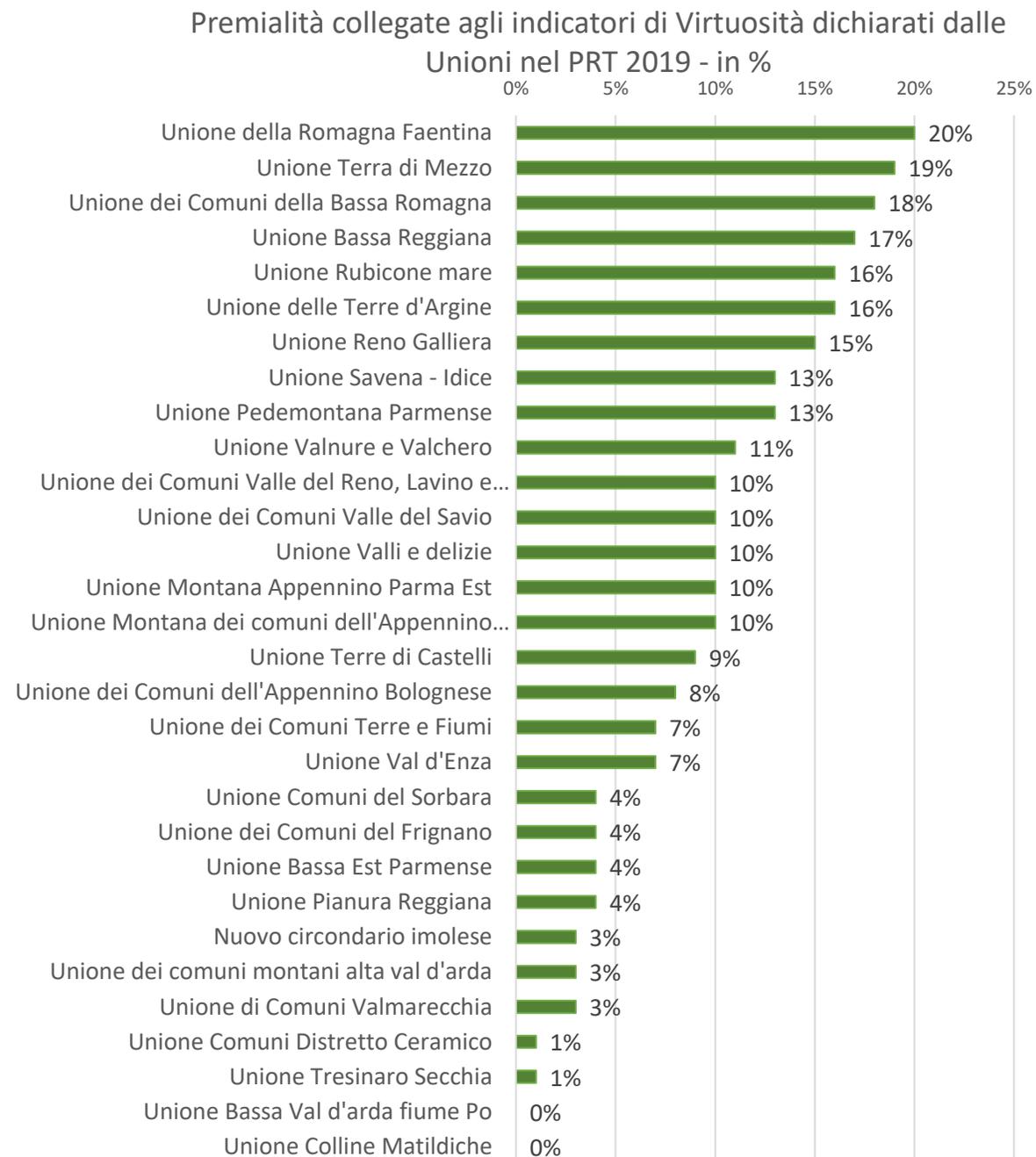


47%



La Virtuosità nel 2019

Condizioni	N Unioni con la condizione soddisfatta-2019
l'Unione ha un "Direttore" (o altra figura con mandato di natura strategico programmatica)	20
l'Unione ha aumentato nell'ultimo triennio i conferimenti di funzioni, anche non previste dal PRT 2018-2020	18
l'Unione ha sottoscritto progetti di sviluppo del territorio con il coinvolgimento degli stakeholders (es. Progetti Europei)	16
l'Unione ha approvato un documento di programmazione strategica delle politiche di sviluppo del territorio	15
l'Unione ha adottato annualmente atti di programmazione integrata e coordinata dei bilanci, del DUP e della performance dell'Unione e dei Comuni	13
Unione ha raggiunto una soglia minima dell'indice di effettività	12
l'Unione ha approvato insieme ai Comuni un unico piano sulla trasparenza e l'anticorruzione	10



Lo stato di salute delle Unioni – La Strategia

Dal percorso partecipato che ha portato alla definizione del PRT 2018-2020 è emersa l'importanza di una strategia e di un coordinamento generale per lo sviluppo del territorio e dell'Unione. Nel PRT 2018-2020 si è inserito **l'Indicatore di Virtuosità** (per le sole Unioni Mature ed in Sviluppo) che valorizza tra gli altri:

Condizioni

N Unioni con la condizione
soddisfatta- 2019



La presenza in Unione di un **Direttore** (o figura con mandato di natura strategico programmatica)

20 (+ 3 rispetto al 2018)



L'approvazione di un **documento di programmazione strategica delle politiche di sviluppo del territorio**

15 (+2 rispetto al 2018)



Incentivi per il Piano Strategico d'Unione



Visione: Il Piano Strategico esprime un visione condivisa del futuro del territorio - elaborata attraverso processi di partecipazione, discussione e ascolto – e una strategia di sviluppo sostenibile dell'Unione, anche in attuazione dell'Agenda 2030.

LR.13
/2012

...per concorrere al raggiungimento degli obiettivi Onu definiti **Sustainable Development Goals**

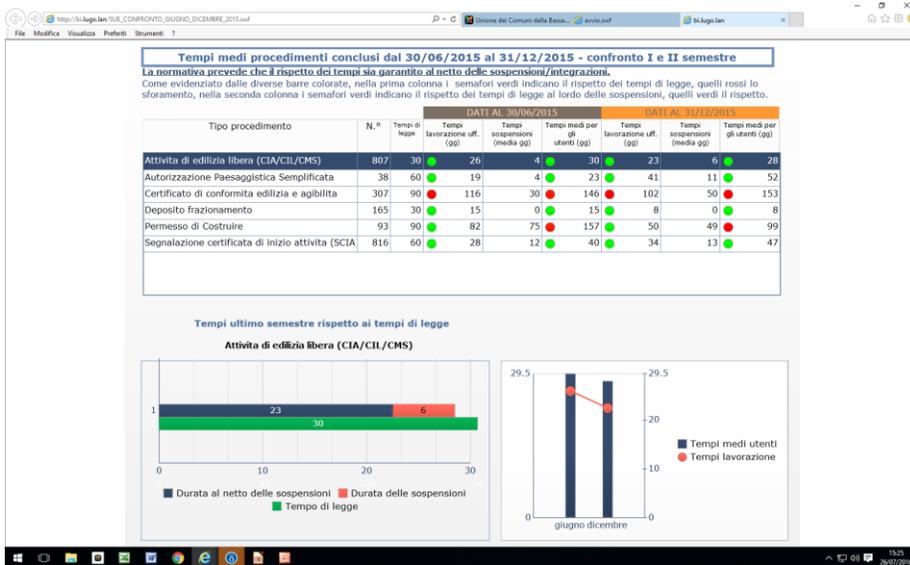
Gli obiettivi di sviluppo sostenibile (economico, sociale ed ecologico) dovranno essere realizzati entro il 2030 a livello globale, quindi ogni paese è chiamato a fornire il suo contributo.



L'Avvio della nuova legislatura è per l'Unione un'occasione per consolidare il ruolo di governo del territorio con la definizione di una strategia di sviluppo sostenibile



..infine in PRT punta alla Comunicazione e la rendicontazione come elementi di accountability e trasparenza rispetto agli stakeholder e per rendere le Unioni «visibili» anche alla cittadinanza



Incentivi per la funzione Controllo di gestione
Carta d'Identità dell'Unione

Per informazioni:

<http://autonomie.regione.emilia-romagna.it/unioni-di-comuni>

