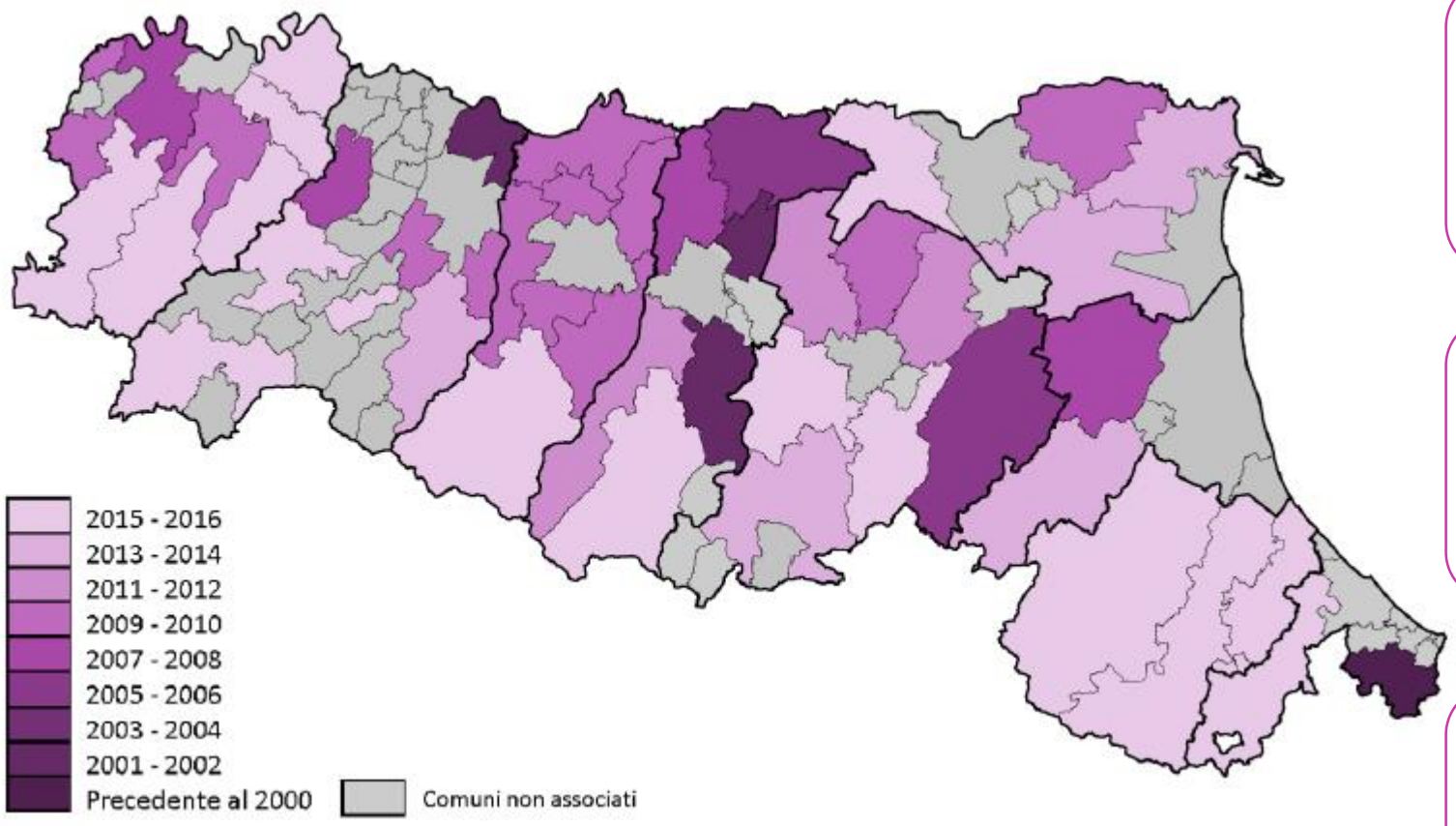
PRT 2018 · 2020 PROGRAMMA DI RIORDINO TERRITORIALE

# Il ruolo delle Regioni nel governo del territorio: i sistemi incentivanti dei processi di esercizio associato delle funzioni

Elettra Malossi
Servizio Riordino, sviluppo territoriale e istituzionale

Regione Emilia-Romagna

# 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)




Fonte: Poleis 2017

**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 CM)

Coerenza con i Distretti sanitari

Estensione minima di 300KMq

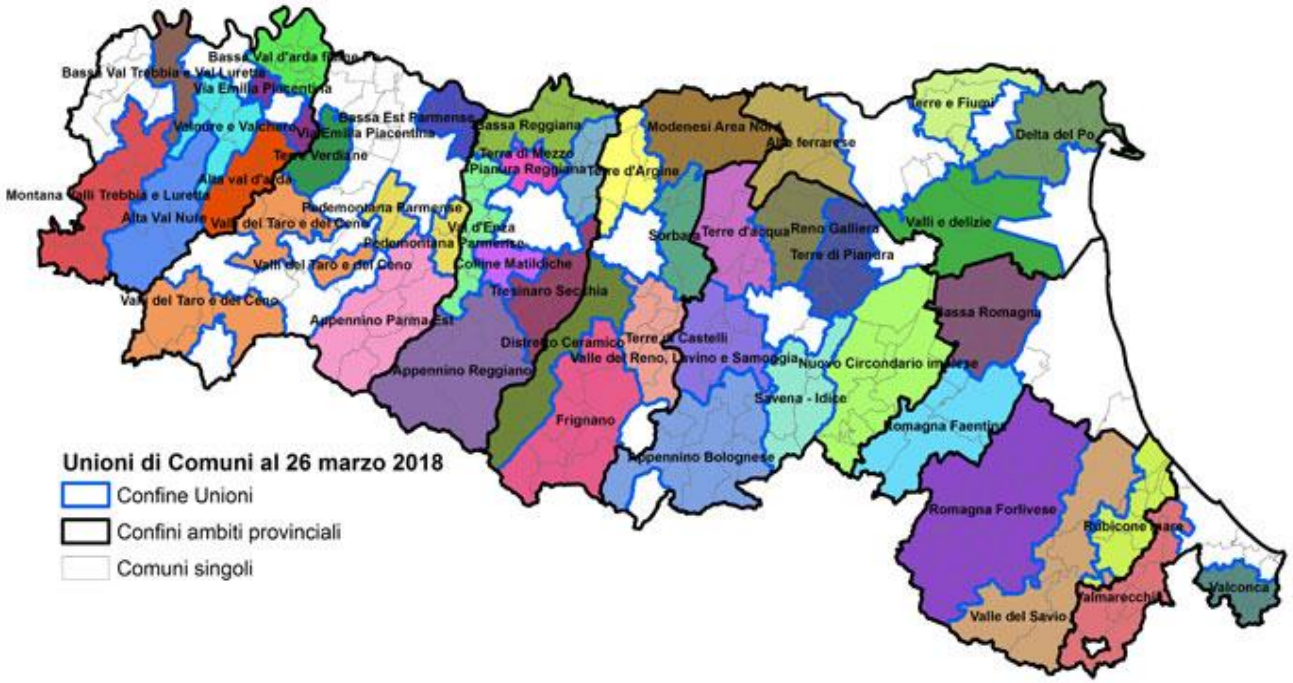
Estinzione delle **Comunità Montane** e contestuale subentro nelle Unioni Montane

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**

# 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 % | Popolazione in Unione- in % | Superficie Unioni-KMQ in % |
|---|---|---|---|
| ER-2018 | 84% | 58% | 73% |
| ITA-2017 | 39% | 20% | 37% |

# 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** **specifica i criteri** per la **concessione dei contributi annuali** a sostegno delle fusioni e delle unioni di Comuni.

PRT 2018 · 2020 PROGRAMMA DI RIORDINO TERRITORIALE

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

# 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**

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

**6. Consegna delle proposte e degli indicatori**

Settembre- Novembre 2017

**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**

# I partecipanti ai tavoli tecnici

| Gruppi | Coordinatore |
|---|---|
| Affari Generali | Filomena Terzini |
| Servizi Finanziari | Alberto Scheda |
| Personale e organizzazione | Antonio Cascio |
| Pianificazione e gestione territoriale | Roberto Gabrielli |
| Servizi socio sanitari | Augusta Nicoli |
| Istruzione pubblica | Francesca Bergamini |
| Sviluppo del Territorio-Fondi europei | Caterina Brancaleoni |
| ICT-Agenda digitale | Stefania Papili |
| CUC | Alessandra Boni |

27 Unioni
(circa 120 partecipanti)

UNCEM

18 Servizi regionali

ANCI

28 Incontri

# Un Punto di partenza:
## le indicazioni trasversali emerse dai gruppi

**Azioni per lo svolgimento delle funzioni**

1. Riconoscere la strategicità di alcune funzioni
2. Modificare e ampliare le funzioni obbligatorie
3. Confermare la necessità di trasferimento di personale e risorse
4. Confermare l' obiettivo dell' integralità della funzione
5. Consentire una controllata gradualità nel conferimento di funzioni complesse
6. Consentire il finanziamento delle funzioni anche se non conferite da tutti i Comuni

**Azioni per il rafforzamento della organizzazione**

1. Prevedere una figura di coordinamento
2. Redigere un documento di programmazione delle politiche
3. Dotarsi del controllo di gestione e strategico

# Un Punto di partenza:

## Il livello di consolidamento delle Unioni è disomogeneo

## 43 UNIONI al 01/01/2018

**2017**

6 Unioni MATURE → 3 U. Montane

24 Unioni IN SVILUPPO → 14 U. Montane

10 Unioni AVVIATE → 4 U. Montane

3 Unioni solo costituite

Fonte: PRT- Settembre 2017

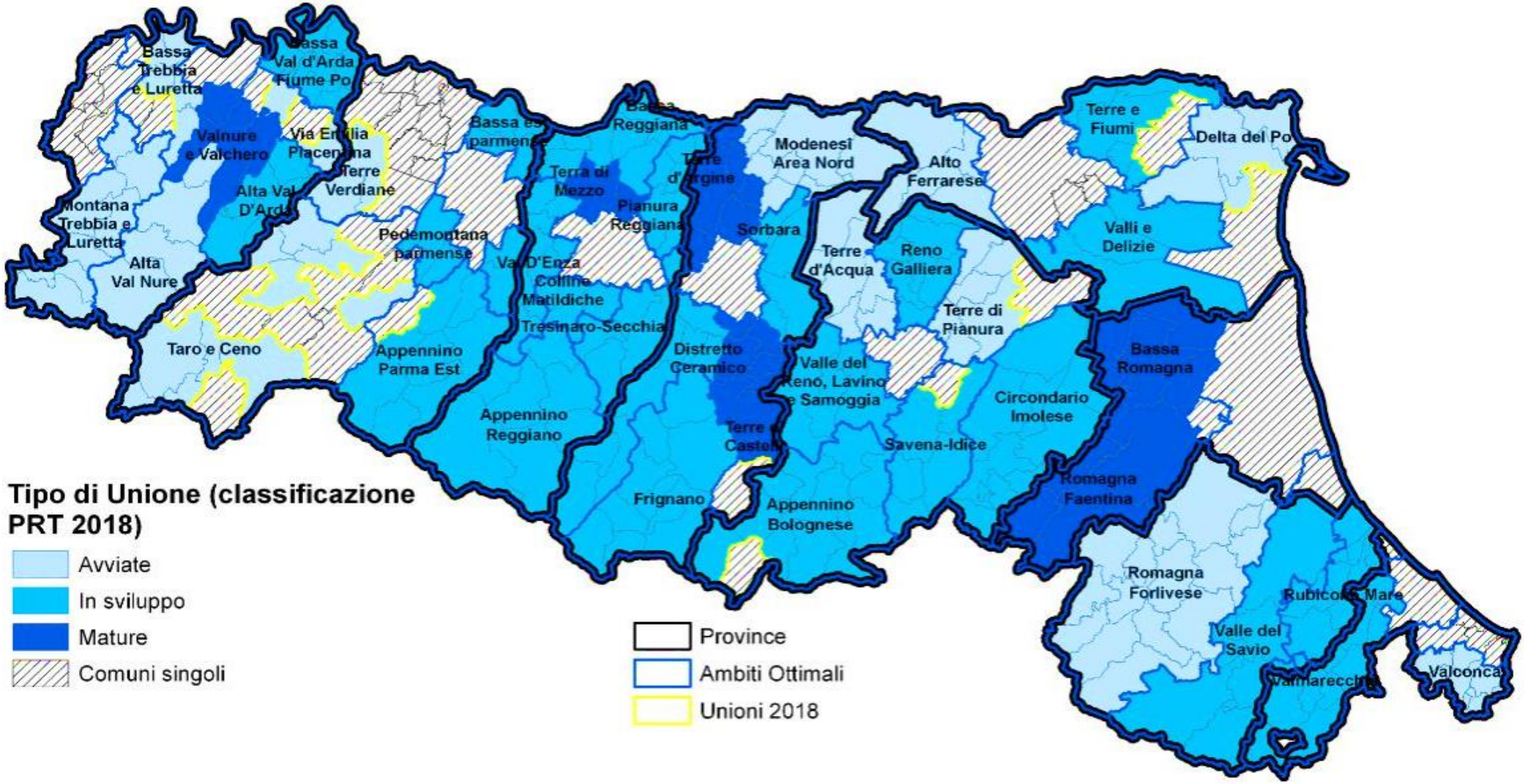
### I criteri

**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)

# 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

Per le Unioni IN SVILUPPO
Migliori performance in termini di efficacia nello svolgimento delle funzioni conferite. Maggiore capacità di risparmio, effettiva operatività delle funzioni, conseguimento di standard di unificazione di strutture, funzioni e servizi

Per le Unioni AVVIATE
Percorso personalizzato per la costruzione di un piano di rafforzamento organizzativo che consenta di migliorare e ampliare le gestioni associate

Per le Unioni Montane
Reale miglioramento delle capacità organizzative per lo svolgimento delle funzioni proprie delle Unioni montane

# **Budget differenziati** per ciascun gruppo, con contributi annuali regionali e statali

4 Budget differenziati

1. Per le 6 Unioni MATURE - 21% delle risorse
2. Per le 24 Unioni IN SVILUPPO - 59% delle risorse
3. Per le 10 Unioni AVVIATE - 20% delle risorse
4. Per le 19 Unioni Montane - 23% delle risorse

## In totale per il 2018 – 17,5 Milioni di € (contributi regionali e statali)

# I presupposti generali per l'accesso al bando PRT 2018

**Vincoli normativi regionali**

LR 21/2012

**PIANO DI RIORDINO TERRITORIALE**

- Trasferimento di personale
- Trasferimento di risorse finanziarie
- Integralità della funzione conferita rispetto alle attività
- Possibilità di finanziare funzioni conferite NON da almeno l'80% dei Comuni
- Decurtazione del contributo se funzione non effettiva
- Composizione della Giunta: Solo Sindaci o da un suo delegato permanente
- 5 anni come durata del conferimento
- Almeno 4 funzioni minime (tra cui ICT)
- Beneficiari: solo Unioni e Circondario
- PRT di durata triennale

# 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

# 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<br>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

**Le attività sono state identificate dai gruppi di lavoro.**
**Non sono obbligatorie ma sono elementi di premialità per Unioni che rispondono agli obiettivi della L.13**

# 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

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

**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

**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

## 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 |

## Condizioni particolari per le Unioni MATURE

Supporto per attivare processi di governance integrata con la Regione, finalizzati all' utilizzo di fondi europei, nazionali e regionali per lo sviluppo del territorio

Sperimentazione di indicatori di efficienza ed efficacia dei servizi per famiglie e imprese

## Condizioni particolari per le Unioni IN SVILUPPO

Incentivi e punteggi attribuiti sul livello di sviluppo delle funzioni con in generale

1. **Livello Base** >assegna il 50% del punteggio
2. **Livello avanzato** >assegna fino al 100% del punteggio

## Condizioni particolari per le Unioni AVVIATE

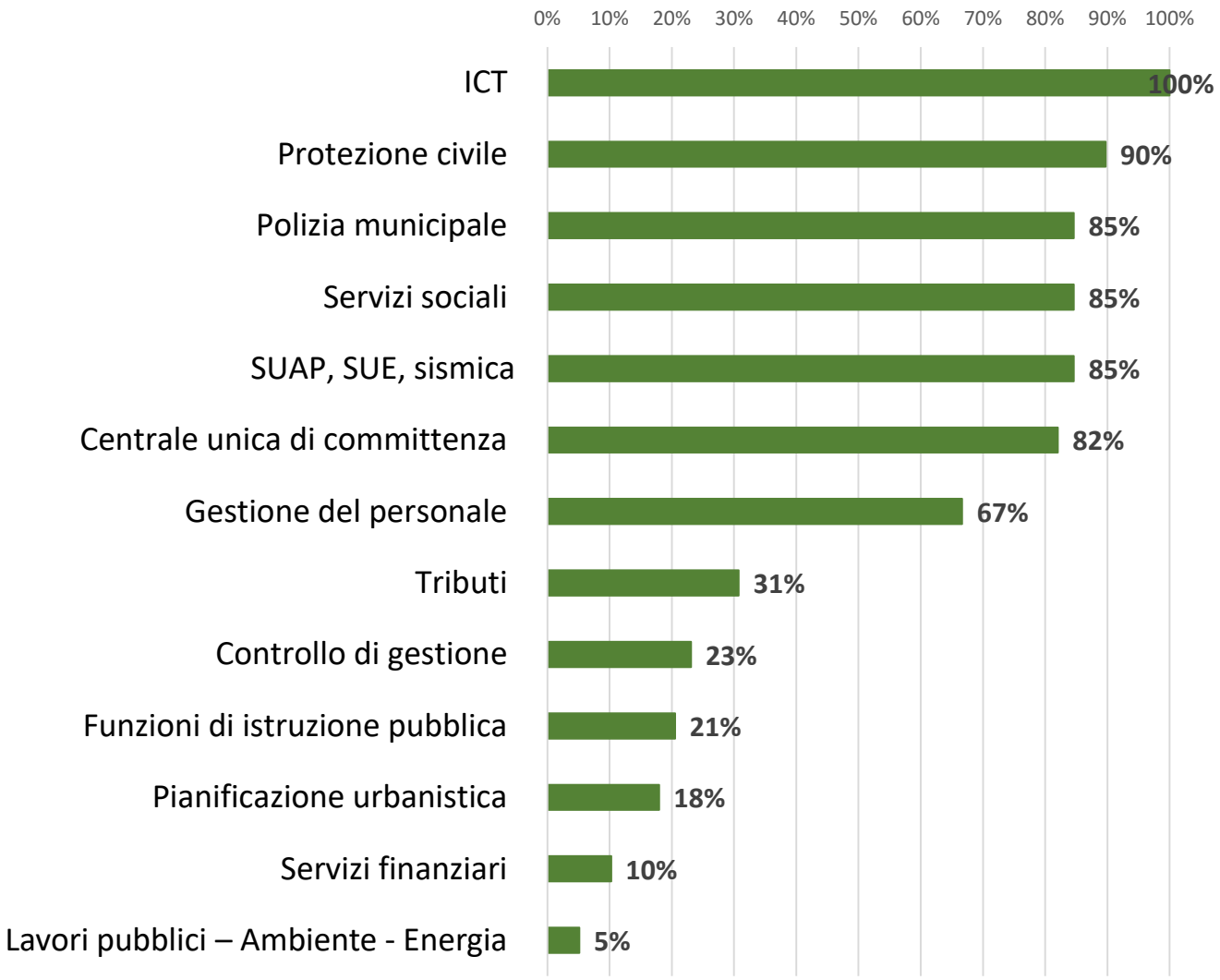
La sottoscrizione di ACCORDI per lo sviluppo tra Regione e Unione (previo passaggio nei consigli comunali e poi consiglio unione) che prevedano lo sviluppo amministrativo delle Unioni (almeno 6 FUNZIONI nel triennio)

# I risultati del PRT 2018

**39**

**Unioni hanno partecipato al bando PRT 2018**

**Diffusione delle gestioni associate finanziate dal PRT 2018- in % sul totale delle Unioni (che hanno partecipato)**




**Livello MEDIO di completezza**

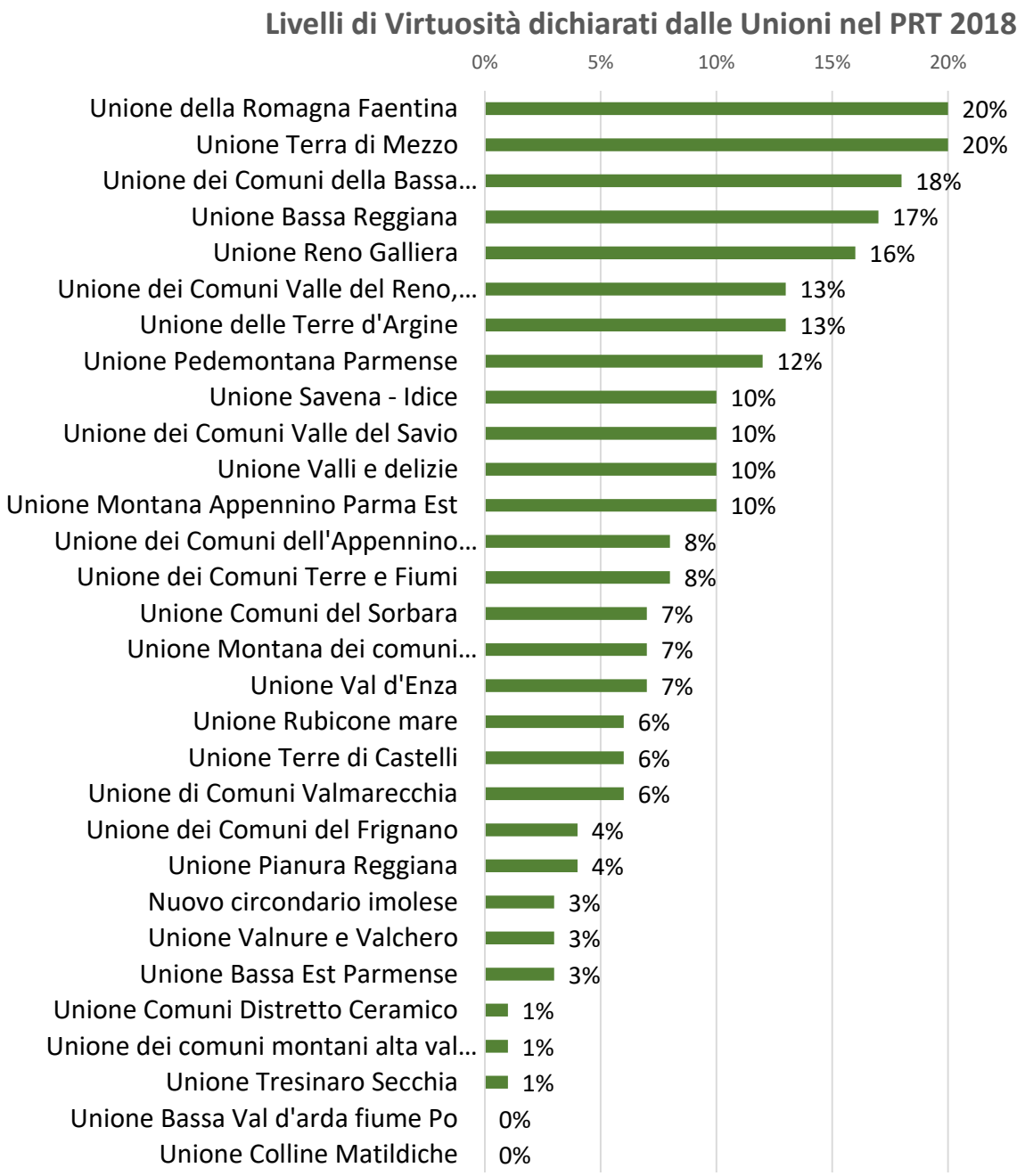
| | |
|---|---|
| ICT | MEDIO |
| Protezione civile | MEDIO |
| Polizia municipale | MEDIO |
| Servizi sociali | MEDIO |
| SUAP, SUE, sismica | BASE |
| Centrale unica di committenza | MEDIO |
| Gestione del personale | MEDIO |
| Tributi | AVANZATO |
| Controllo di gestione | AVANZATO |
| Funzioni di istruzione pubblica | MEDIO |
| Pianificazione urbanistica | MEDIO |
| Servizi finanziari | AVANZATO |
| Lavori pubblici – Ambiente - Energia | AVANZATO |

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

# Le funzioni mostrano livelli di completezza «coerenti» con i gruppi di appartenenza

| | Livello di completezza delle funzioni | | |
|---|---|---|---|
| **Funzioni** | **MATURE** | **IN SVILUPPO** | **AVVIATE** |
| ICT | Avanzato | Medio | Medio |
| Protezione civile | Avanzato | Avanzato | Medio |
| Polizia municipale | Avanzato | Medio | Medio |
| Servizi sociali | Avanzato | Medio | Medio |
| SUAP, SUE, sismica | Base | Base | Base |
| CUC | Avanzato | Medio | Medio |
| Gestione del personale | Avanzato | Medio | Medio |
| Tributi | Avanzato | Avanzato | Medio |
| Controllo di gestione | Avanzato | Medio | |
| Funzioni di istruzione pubblica | Medio | Medio | Base |
| Pianificazione urbanistica | Medio | Medio | Base |
| Servizi finanziari | Avanzato | | |
| LLPP – Ambiente - Energia | Avanzato | | |

Mentre la «Virtuosità», cioè il livello di integrazione nelle attività strategiche e di programmazione, tra Unioni, Comuni e territorio è elevata solo per poche Unioni



# Le 7 Unioni della Città Metropolitana

IN SVILUPPO

| | N funzioni |
|---|---|
| Nuovo circondario imolese | 8 |
| Unione dei Comuni dell'Appennino Bolognese | 8 |
| Unione dei Comuni Valle del Reno, Lavino e Samoggia | 7 |
| Unione Reno Galliera | 10 |
| Unione Savena - Idice | 6 |

AVVIATE

| | N funzioni |
|---|---|
| Unione Comuni Terre Pianura | 7 |
| Unione Terre d'acqua | 4 |

Sottoscritto Accordo per lo sviluppo tra Unione, Comuni e RER

| | Reno Galliera | Nuovo circondario imolese | Appennino Bolognese | Valle del Reno, Lavino e Samoggia | Savena - Idice | Terre Pianura | Terre d'acqua |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| ICT | 4,5 | 4,25 | 3,75 | 4,25 | 3,75 | 4,25 | 4,5 |
| Gestione del personale | 8,6 | 5,9 | 8 | 8,6 | | 8 | 6,9 |
| PM | 10 | 5 | 3,09 | 3,9 | | 4,25 | 8,5 |
| Protezione civile | 4,25 | | 5 | 3,75 | 3,75 | 2,5 | 3 |
| Servizi sociali | 12,9 | 11,4 | 15 | 14,4 | 11,1 | | |
| Pianificazione urbanistica | 13,5 | 9 | | | | | |
| Solo SUAP, SUE, sismica | 3 | 1 | 3 | 1 | 3 | 2 | |
| LLPP– Ambiente - Energia | | | | | | | |
| Istruzione P. | 12,6 | | 12,6 | | | | |
| CUC | 8 | 7,5 | 7 | 6,5 | 8 | 8,5 | |
| finanziari | | | | | | | |
| Controllo di gestione | 7 | | | | 8,5 | | |
| Tributi | | 9 | | | | 6,67 | |
| Totale | **84,35** | **53,05** | **57,44** | **42,4** | **38,1** | **36,17** | **22,9** |

Il livello di completezza delle funzioni è molto diversificato: si va da Reno Galliera che è un Unione «praticamente» MATURA a Terre d'Acqua con un numero minimo di funzioni gestite

**Livello di completezza delle funzioni**

| AVANZATO | MEDIO | BASE |
|---|---|---|

| | Reno Galliera | Nuovo circondario imolese | Appennino Bolognese | Valle del Reno, Lavino e Samoggia | Savena - Idice |
|---|---|---|---|---|---|
| a.Presenza di un direttore o affine | ✓ | | ✓ | ✓ | ✓ |
| b. Unico piano trasparenza e anticorruzione Unione e Comuni | ✓ | | | | |
| c.Programmazione strategica per lo sviluppo del territorio | ✓ | ✓ | | ✓ | |
| d.Programmazione integrata bilanci, DUP e performance Unioni e Comuni | | | | ✓ | ✓ |
| e. Effettività economica dell'Unione | ✓ | | | | |
| f. Sottoscrizione progetti di sviluppo con stakeholders | ✓ | | ✓ | ✓ | ✓ |
| g.Aumento funzioni nel triennio | ✓ | | ✓ | ✓ | ✓ |
| Totale | **16%** | **3%** | **8%** | **13%** | **10%** |

Il livello di Virtuosità delle funzioni è differenziato, però è diffusa la presenza di un direttore, di una programmazione strategica per lo sviluppo del territorio e di progetti di sviluppo elaborati con gli stakeholders…

CAPACITA' DI COORDINAMENTO DELLE POLITICHE

# COERENZA DELLE POLITICHE

L'Unione come ente di governo dell'ambito territoriale ottimale (LR13/15) è al centro delle indicazioni del Piano strategico metropolitano 2.0, che attribuisce alle Unioni il ruolo di interlocutori privilegiati per l'attuazione delle politiche territoriali:

Dal PSM 2.0..

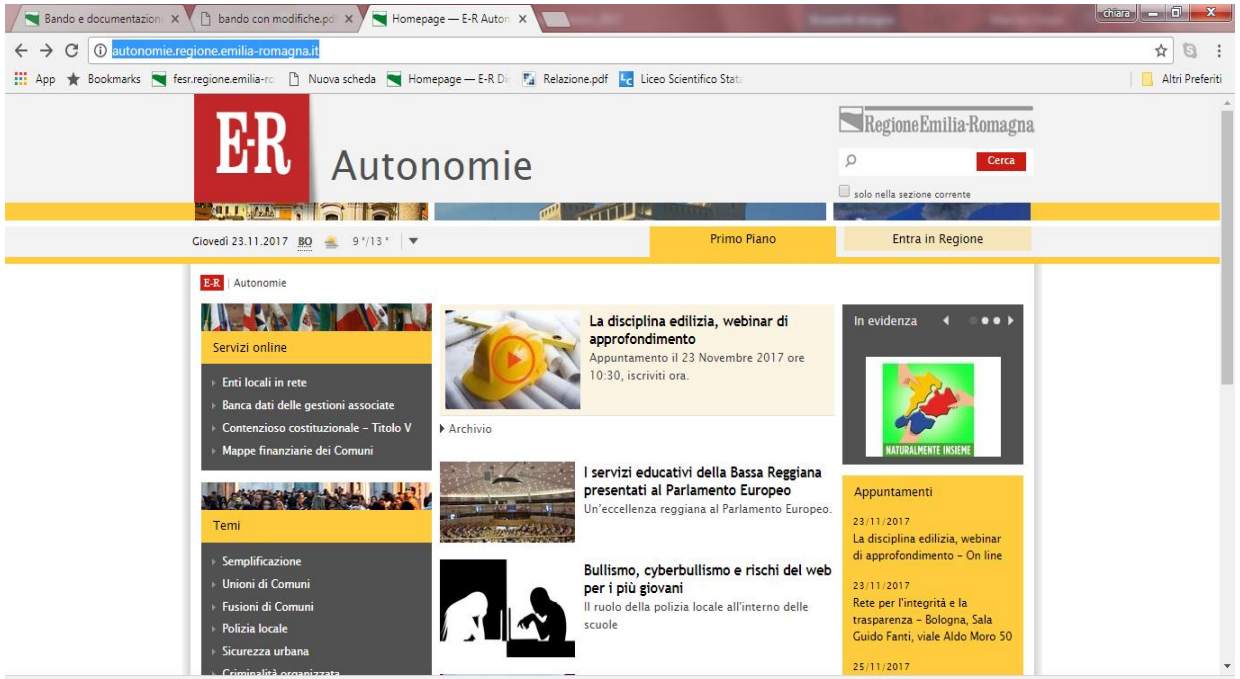
**Un progetto per semplificare e innovare**

**1.** Per la Città metropolitana l'obiettivo è triplice:

- promuovere e realizzare **l'adesione alle Unioni già esistenti in ciascun ambito da parte dei Comuni ancora non associati**;
- **sostenere l'allocazione in Unione delle funzioni amministrative comunali fondamentali** in base a indirizzi della Città metropolitana di riordino territoriale e istituzionale dell'area metropolitana e supportando le Unioni nell'attuazione di quanto previsto dal PRT 2018-2020;
- **sostenere i processi di revisione dell'organizzazione interna e del funzionamento** delle Unioni già esistenti sul territorio.

Grazie!!

elettra.malossi@regione.emilia-romagna.it

Per informazioni:

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