



CASTEL D'AIANO
CASTEL DI CASIO
CASTIGLIONE DEI PEPOLI
GAGGIO MONTANO
GRIZZANA MORANDI
MARZABOTTO
MONZUNO
SAN BENEDETTO VAL DI SAMBRO
VERGATO

ORIGINALE

DELIBERAZIONE NR. 34 DEL 01/08/2016

VERBALE DI DELIBERAZIONE DEL CONSIGLIO DELL'UNIONE

OGGETTO: PRESENTAZIONE PIANO PROGRAMMA TRIENNALE DELL'ISTITUZIONE SERVIZI SOCIALI EDUCATIVI E CULTURALI E DOCUMENTO UNICO DI PROGRAMMAZIONE 2017-2019. PRESA D'ATTO

L'anno duemilasedici, addì uno del mese di agosto Solita sala delle Adunanze.

Previa l'osservanza di tutte le formalità prescritte dallo Statuto dell'Ente, sono stati oggi convocati a seduta i componenti del Consiglio.

All'appello risultano presenti i consiglieri:

	Nominativo	Pres.	Quote		Nominativo	Pres.	Quote
1	ARGENTIERI SALVATORE	S	2	10	MASTACCHI MARCO	S	2
2	BOSELLI SARA	AG		11	MONACO CARLO	AG	
3	BRASA MASSIMO	S	1	12	SANTONI ALESSANDRO	S	2
4	BRUNETTI MAURO	S	2	13	STEFANINI MASSIMO	AG	
5	FABBRI MAURIZIO	S	2	14	TANARI MARIA ELISABETTA	S	2
6	FRANCHI ROMANO	S	2	15	VITALI GIORGIO	AG	
7	GNUDI MASSIMO	S	2	16	CAVALLINA DARIO	S	1
8	LEONI GRAZIELLA	S	2	17	DI BELLA KATYA	S	1
9	MARCHIONI RITA	S	1	18	DI NATALE ELISABETTA	S	1

A: assenti AG: assenti giustificati

Totale Presenti: 14

Totali Assenti: 4

Constatata la legalità dell'adunanza nella sua qualità di Presidente, il **Salvatore Argentieri** dichiara aperta la seduta.

Assume le funzioni di Segretario il **Dott. Pieter J. Messino'**, in qualità di Segretario Direttore, il quale provvede alla redazione del presente verbale.

Fungono da scrutatori i consiglieri Leoni Graziella, Mastacchi Marco, Di Bella Katya.

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE

RICHIAMATO:

- L'art. 151 comma 1 del D.Lgs n. 267/2000, che prevede: *“Gli Enti Locali ispirano la propria gestione al principio della programmazione. A tal fine presentano il Documento Unico di Programmazione entro il 31 luglio di ogni anno e deliberano il bilancio di previsione finanziario entro il 31 dicembre, riferiti ad un orizzonte temporale almeno triennale”;*
- l'art. 170 comma 1 del D. Lgs n. 267/2000 che prevede: *“Entro il 31 luglio di ciascun anno la Giunta presenta al Consiglio il Documento Unico di Programmazione per le conseguenti deliberazioni. Entro il 15 novembre di ciascun anno, con lo schema di delibera del bilancio di previsione finanziario, la Giunta presenta al Consiglio la nota di aggiornamento del Documento unico di programmazione. Il primo documento unico di programmazione è adottato con riferimento agli esercizi 2016 e successivi. Gli enti che hanno partecipato alla sperimentazione adottano la disciplina prevista dal presente articolo a decorrere dal 1° gennaio 2015”;*
- l'art. 170, comma 4, del D.Lgs n. 267/2000 che prevede: *“Il Documento unico di programmazione è predisposto nel rispetto di quanto previsto dal principio contabile applicato alla programmazione di bilancio di cui all'allegato n. 4/1 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e successive modificazioni”;*
- l'art. 170, comma 6, del D.Lgs n. 267/2000 che prevede: *“Gli enti locali con popolazione fino a 5.000 abitanti predispongono il Documento unico di programmazione semplificato previsto dall'allegato n. 4/1 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e successive modificazioni.”;*
- il Decreto Legislativo n. 118 del 23.06.2011 recante disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro organismi;
- il principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio 4/1 allegato al D.Lgs n. 118/2011 come da ultimo modificato dal D.M. Economia 07.07.2015;
- l'art. 114 del t.u. enti locali ai sensi del quale l'ente locale approva gli atti fondamentali dei propri organismi strumentali, individuando tra gli stessi anche il piano-programma triennale che costituisce il documento di programmazione dell'Istituzione;

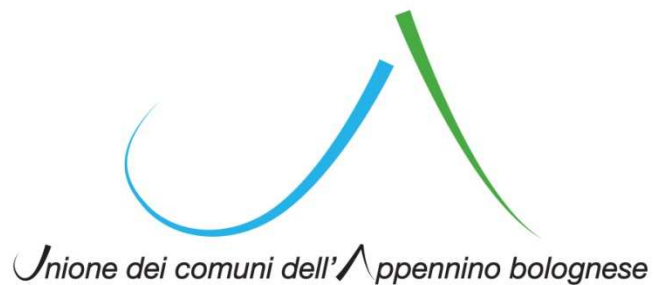
Dato atto che il piano-programma dell'Istituzione, quale strumento programmatico, viene presentato al Consiglio in data odierna per essere sottoposto alla medesima procedura di approvazione del DUP, conflueno le proprie determinazioni nel documento unico dell'Ente;

Visto:

- il Piano Programma triennale dell'Istituzione Servizi Sociali Educativi e Culturali dell'Istituzione, come approvato dal CDA della stessa;
- il Documento Unico di Programmazione 2017-2019 presentato dalla Giunta dell'Unione in allegato al presente provvedimento.

PRENDE ATTO

della presentazione del Documento Unico di Programmazione 2017-2019 da parte della Giunta dell'Unione.



*CASTEL D'AIANO
CASTEL DI CASIO
CASTIGLIONE DEI PEPOLI
GAGGIO MONTANO
GRIZZANA MORANDI
MARZABOTTO
MONZUNO
SAN BENEDETTO VAL DI SAMBRO
VERGATO*

UNIONE DEI COMUNI DELL'APPENNINO BOLOGNESE

CITTA' METROPOLITANA DI BOLOGNA

Documento Unico di Programmazione 2017 - 2019

Documento Unico di Programmazione 2017 - 2019	1
PREMESSA.....	4
L'armonizzazione dei sistemi e degli schemi contabili.....	4
Il Documento unico di programmazione degli enti locali (DUP)	5
I nuovi documenti di programmazione	7
Il Documento Unico di Programmazione (DUP).....	7
Il nuovo ciclo di programmazione e rendicontazione	9
Sezione Strategica	11
QUADRO DELLE CONDIZIONI ESTERNE.....	12
LO SCENARIO INTERNAZIONALE, ITALIANO E REGIONALE E LA PROGRAMMAZIONE REGIONALE....	12
Patto di stabilità e crescita europeo, fiscal compact e pareggio di bilancio	12
Europa 2020 e programmazione fondi europei 2014-2020	13
Le strategie di EU2020	13
Le iniziative di EU2020	14
Documento di Economia e Finanza (DEF) 2016.....	16
Nuove direttive sugli appalti pubblici.....	26
La revisione del prelievo locale	26
Scenario regionale	28
L'economia.....	28
Riordino istituzionale e territoriale	30
Le gestioni associate nella legislazione regionale	30
Il riordino delle Province e l'attuazione della legge n. 56/2014.....	31
LA POPOLAZIONE.....	46
DATI ECONOMICI	49
QUADRO DELLE CONDIZIONI INTERNE DELL'ENTE.....	50
Le risorse umane disponibili	50
Organigramma.....	50
Personale a tempo indeterminato:	51
Istituzione Servizi Sociali Educativi e Culturali (ISSEC).....	51
Unione	57
SERVIZI GESTITI IN FORMA ASSOCIATA	59
Risorse finanziarie e politiche tariffarie.....	61
ORGANISMI PARTECIPATI.....	62

INDIRIZZI ED OBIETTIVI STRATEGICI	66
DOCUMENTO PROGRAMMATICO 2014-2019.....	66
Il ruolo dell'Unione nella governance locale e nella gestione dei servizi associati	68
L'Unione punto di riferimento istituzionale dei Comuni e dei cittadini del proprio territorio	69
Un Progetto di Sviluppo Territoriale dell'Appennino Bolognese	70
FORME E STRUMENTI DI RENDICONTAZIONE DEI RISULTATI	73
LE MODALITA' DI RENDICONTAZIONE	73
Sezione Operativa Parte Prima 2017 - 2019.....	74
Sezione Operativa Parte Seconda 2017 - 2019	76
Sezione Operativa – Parte II	77
Personale	77
Lavori	82
Patrimonio immobiliare.....	82

PREMESSA

L'armonizzazione dei sistemi e degli schemi contabili

Con il decreto legislativo 23 giugno 2011 n. 118 recante “*Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n.42*”, è stata approvata la c.d. Armonizzazione contabile, avviata sin dal 2012 con il DPCM 28 dicembre 2011.

Il D.Lgs. n. 126/2014 ha completato il quadro normativo necessario per garantire l'avvio a regime della riforma, attraverso:

- la modifica ed integrazione del D.Lgs. n. 118/2011 e l'inserimento nel decreto medesimo di tutti i principi e gli schemi contabili già approvati con il DPCM del 28/12/2011;
- l'adeguamento del Tuel all'armonizzazione, con la modifica delle disposizioni contenute nel Titolo II del D.Lgs. n. 267/2000;
- la modifica della disciplina dell'indebitamento contenuta nella legge n. 350/2013.

In virtù di tale decreto la riforma è entrata in vigore nel 2015 in via generalizzata per tutti gli enti locali, pur con una disciplina transitoria graduale che si completerà nel 2017.

L'armonizzazione dei sistemi e degli schemi contabili costituisce il cardine della riforma della contabilità pubblica (legge n. 196/2009) e della riforma federale prevista dalla legge n. 42/2009. In particolare i principi ispiratori della legge delega sul federalismo fiscale sono finalizzati a garantire:

- **AUTONOMIA DI ENTRATA E DI SPESA;**
- **SUPERAMENTO GRADUALE DEL CRITERIO DELLA SPESA STORICA A FAVORE DEI COSTI E FABBISOGNI STANDARD;**
- **ADOZIONE DI:**
 - regole contabili uniformi;
 - comune piano dei conti integrato;
 - comuni schemi di bilancio articolati in MISSIONI E PROGRAMMI coerenti con la classificazione economico-funzionale;
 - sistema e schemi di contabilità economico-patrimoniale;
 - bilancio consolidato per aziende, società ed organismi controllati;
 - sistema di indicatori di risultato semplici e misurabili;
- **RACCORDABILITA' DEI SISTEMI CONTABILI E DEGLI SCHEMI DI BILANCIO DEGLI ENTI TERRITORIALI CON QUELLI EUROPEI AI FINI DELLA PROCEDURA PER I DISAVANZI ECCESSIVI**

Sotto l'aspetto, che qui interessa, dell'ordinamento contabile, la riforma ha lo scopo di:

- consentire il controllo dei conti pubblici nazionali (tutela della finanza pubblica nazionale);
- verificare la rispondenza dei conti pubblici alle condizioni dell'articolo 104 del Trattato istitutivo UE;
- favorire l'attuazione del federalismo fiscale.

Uno dei cardini della nuova contabilità è rappresentato dal principio della “*competenza finanziaria potenziata*”, il quale prevede che tutte le obbligazioni giuridicamente perfezionate, che danno luogo ad entrate e spese per l'ente, devono essere registrate in contabilità nel momento in cui sorgono, con imputazione all'esercizio in cui vengono a scadenza. E' comunque fatta salva la piena copertura degli impegni a prescindere dall'esercizio in cui essi sono imputati, attraverso l'istituzione del *Fondo pluriennale vincolato*. La nuova configurazione del principio contabile della competenza finanziaria potenziata:

- a) impedisce l'accertamento di entrate future, rafforzando la valutazione preventiva e concomitante degli equilibri di bilancio;
- b) evita l'accertamento e l'impegno di obbligazioni inesistenti, riducendo in maniera consistente l'entità dei residui attivi e passivi;
- c) consente, attraverso i risultati contabili, la conoscenza dei debiti commerciali degli enti, che deriva dalla nuova definizione di residuo passivo conseguente all'applicazione del principio della competenza finanziaria potenziata;
- d) rafforza la funzione programmatica del bilancio;
- e) favorisce la modulazione dei debiti finanziari secondo gli effettivi fabbisogni degli enti;
- f) avvicina la competenza finanziaria alla competenza economica;
- g) introduce una gestione responsabile delle movimentazioni di cassa, con avvicinamento della competenza finanziaria alla cassa (potenziamento della competenza finanziaria e valorizzazione della gestione di cassa);
- h) introduce con il fondo pluriennale vincolato uno strumento conoscitivo e programmatico delle spese finanziate con entrate vincolate nella destinazione, compreso il ricorso al debito per gli investimenti;

L'avvio a regime della riforma degli enti territoriali, previsto per il 1° gennaio 2015, secondo quanto disposto dal decreto legge 102/2013 (L. n. 124/2013), costituisce una tappa fondamentale nel percorso di risanamento della finanza coordinamento della pubblica e favorirà il finanza pubblica, il consolidamento dei conti delle Amministrazione Pubbliche anche ai fini del rispetto delle regole comunitarie, le attività connesse alla revisione della spesa pubblica e alla determinazione dei fabbisogni e costi standard.

Il Documento unico di programmazione degli enti locali (DUP)

Il principio contabile della programmazione allegato 4/1 al d.lgs. n. 118/2011 prevede un nuovo documento unico di programmazione, il DUP, in sostituzione del Piano Generale Sviluppo e della Relazione Previsionale e Programmatica.

La programmazione nelle pubbliche amministrazioni garantisce l'attuazione del principio costituzionale del buon andamento (art. 97) in quanto è diretta ad assicurare un ottimale impiego delle risorse pubbliche secondo i canoni della efficacia, efficienza ed economicità. Essa inoltre rende concreto il principio della democrazia partecipativa, in quanto fornisce gli strumenti per "valutare" l'operato dell'azione amministrativa conoscendo preventivamente gli obiettivi dichiarati e, successivamente, i risultati raggiunti. In sostanza, dunque, un corretto processo di programmazione è espressione di una amministrazione moderna che intende fronteggiare in modo permanente, sistemico e unitario le discontinuità ambientali e organizzative ed anche finanziarie. Già l'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali, scriveva nel 2003, come la programmazione rappresenti ***“Il «contratto» che il governo politico dell'ente assume nei confronti dei cittadini e degli altri utilizzatori del sistema di bilancio stesso. L'attendibilità, la congruità e la coerenza dei bilanci è prova della affidabilità e credibilità dell'Amministrazione. Gli utilizzatori del sistema di bilancio devono disporre delle informazioni necessarie per valutare gli impegni politici assunti e le decisioni conseguenti, il loro onere e, in sede di rendiconto, il grado di mantenimento degli stessi”***.

Il Principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio (allegato 4/1 Decreto legislativo 118/2011) definisce la programmazione come il processo di analisi e valutazione che, comparando e ordinando coerentemente tra loro le politiche e i piani per il governo del territorio, consente di organizzare, in una dimensione temporale predefinita, le attività e le risorse necessarie per la realizzazione di fini sociali e la promozione dello sviluppo economico e civile delle comunità di riferimento.

Il processo di programmazione, si svolge nel rispetto delle compatibilità economico-finanziarie tenendo conto della possibile evoluzione della gestione dell'ente. Esso richiede il coinvolgimento dei portatori di interesse nelle forme e secondo le modalità definite da ogni ente e si conclude con la formalizzazione delle decisioni politiche e gestionali che danno contenuto a programmi, missioni e scelte strategiche per il periodo di mandato.

Nel precedente ordinamento il processo di programmazione non aveva raggiunto le finalità preposte, fallendo l'obiettivo a causa di:

un gap culturale dovuto alla scarsa propensione alla programmazione;

l'eccessivo affollamento e ridondanza dei documenti di programmazione;

un quadro normativo instabile e caotico, associato alla incertezza sull'ammontare delle risorse disponibili, il quale conduce oramai sistematicamente a continue proroghe del termine di approvazione dei bilanci.

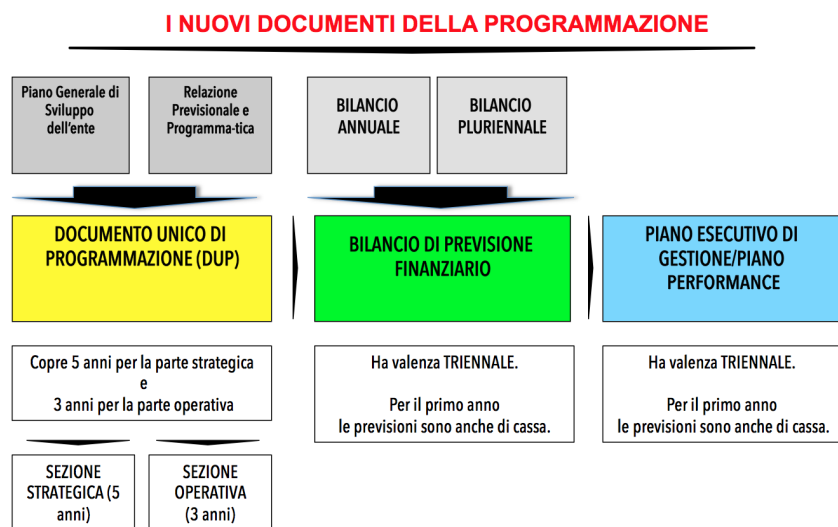
La riforma intende superare questo deficit, rafforzando il ruolo della programmazione attraverso:

l'anticipazione e l'autonomia del processo rispetto a quello di predisposizione del bilancio. L'art. 170 del Tuel prevede che il DUP venga approvato entro il 31 luglio dell'anno precedente a valere per l'esercizio successivo. Questo evita di ricadere nell'errore di invertire il processo di programmazione ed appiattirlo su quello della predisposizione del bilancio, come accaduto sinora. Il DUP infatti non costituisce più un allegato al bilancio, come la RPP - ma piuttosto costituisce la base di partenza per l'elaborazione delle previsioni di bilancio, da formularsi nei mesi successivi;

la riduzione dei documenti di programmazione, che da cinque diventano principalmente tre: il DUP, il bilancio di previsione ed il PEG.

Il successo della riforma è tuttavia strettamente correlato ad un parallelo processo di riforma della finanza locale, necessario per restituire certezza sulle risorse disponibili e garantire in questo modo efficacia ed efficienza del processo di programmazione.

I nuovi documenti di programmazione



Il Documento Unico di Programmazione (DUP)

Il DUP è lo strumento che permette l'attività di guida strategica ed operativa degli enti locali e consente di fronteggiare in modo permanente, sistemico e unitario le

discontinuità ambientali e organizzative, costituisce, nel rispetto del principio del coordinamento e coerenza dei documenti di bilancio, il presupposto necessario di tutti gli altri documenti di programmazione.

Come anticipato il DUP si compone di due sezioni: la Sezione Strategica (SeS) e la Sezione Operativa (SeO). La prima ha un orizzonte temporale di riferimento che coincide con quello del mandato amministrativo, la seconda pari a quello del bilancio di previsione (triennale).

In particolare:

la Sezione Strategica (SeS): sviluppa e concretizza le linee programmatiche di mandato di cui all'art. 46 comma 3 del Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e individua, in coerenza con la programmazione di Governo e con quella Regionale, gli indirizzi strategici dell'Ente. In particolare individua:

- le principali scelte che caratterizzano il programma dell'amministrazione da realizzare nel corso del mandato amministrativo e che possono avere un impatto di medio e lungo periodo;
- le politiche di mandato che l'Ente vuole sviluppare nel raggiungimento delle proprie finalità istituzionali e nel governo delle proprie funzioni fondamentali;
- gli indirizzi generali di programmazione riferiti al periodo di mandato;

Tra i contenuti della **SES**, si sottolineano in particolare i seguenti ambiti:

- analisi delle condizioni esterne: viene considerato il contesto economico internazionale e nazionale, gli indirizzi contenuti nei documenti di programmazione comunitari, nazionali e regionali, nonché le condizioni e prospettive socio-economiche del territorio dell'Ente;
- analisi delle condizioni interne: ovvero evoluzione della situazione finanziaria ed economico-patrimoniale dell'ente, analisi degli impegni già assunti ed investimenti in corso di realizzazione, quadro delle risorse umane disponibili, organizzazione e modalità di gestione dei servizi, situazione economica e finanziaria degli organismi partecipati;
- indicazione delle forme e degli eventuali strumenti attraverso i quali l'Ente intende rendicontare il proprio operato nel corso del mandato in maniera sistematica e trasparente, per informare i cittadini del livello di realizzazione dei programmi, di raggiungimento degli obiettivi e delle collegate aree di responsabilità politica o amministrativa.

la Sezione Operativa (SeO): ha carattere generale, contenuto programmatico e costituisce lo strumento a supporto del processo di previsione definito sulla base degli indirizzi generali e degli obiettivi strategici fissati nella SeS del D.U.P. Questa infatti, contiene la programmazione operativa dell'ente, avendo a riferimento un arco

temporale triennale. Per ogni programma, e per tutto il periodo di riferimento del DUP, sono individuati gli obiettivi operativi annuali da raggiungere. I programmi rappresentano dunque il cardine della programmazione, in quanto, costituendo la base sulla quale implementare il processo di definizione degli indirizzi e delle scelte, sulla base di questi verrà predisposto il PEG e affidati obiettivi e risorse ai responsabili dei servizi. La Sezione Operativa infine comprende la programmazione in materia di lavori pubblici, personale e patrimonio. In particolare:

- costituisce guida e vincolo ai processi di redazione dei documenti contabili di previsione dell'Ente;
- supporta il processo di previsione per la predisposizione della manovra di bilancio;
- individua, per ogni singola missione, i programmi che l'Ente intende realizzare per conseguire gli obiettivi strategici definiti nella SeS.

La SeO è strutturata in due parti.

Parte 1: sono illustrati, per ogni singola missione e coerentemente agli indirizzi strategici contenuti nella SeS, i programmi operativi che l'ente intende realizzare nel triennio 2017/2019, sia con riferimento all'Ente gruppo. Per ogni programma sono individuati gli obiettivi operativi annuali da raggiungere nel corso del triennio di riferimento, che discendono dagli obiettivi strategici indicati nella precedente SeS.

Parte 2: contiene la programmazione in materia di personale, lavori pubblici e patrimonio. In questa parte sono collocati:

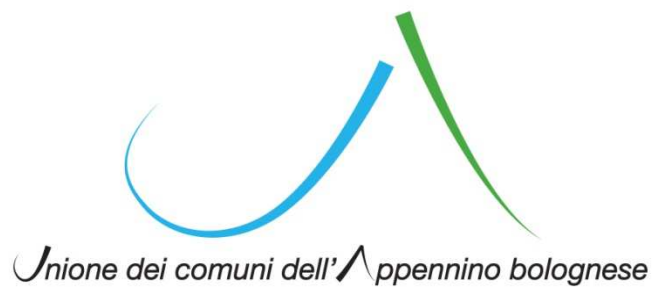
- la programmazione del fabbisogno di personale al fine di soddisfare le esigenze di funzionalità e di ottimizzazione delle risorse per il miglior funzionamento dei servizi, compatibilmente con le disponibilità finanziarie e i vincoli di finanza pubblica;
- il programma triennale delle opere pubbliche 2017/2019 e l'elenco annuale 2017;
- il piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari.

Il nuovo ciclo di programmazione e rendicontazione

Dal 2015 trova piena applicazione il nuovo ciclo di programmazione e rendicontazione disegnato dal principio di cui all'all. 4/1 e dal nuovo TUEL, che prevede, in particolare:

- a) entro il 31 luglio la presentazione del D.U.P. per il triennio successivo;
- b) entro il 15 novembre, la nota di aggiornamento al D.U.P. e l'approvazione dello schema di bilancio;
- c) entro il 31 dicembre, l'approvazione del bilancio di previsione;

- d) entro 20 giorni dall'approvazione del bilancio, l'approvazione del P.E.G.;
- e) entro il 31 luglio, la salvaguardia degli equilibri di bilancio e l'assestamento generale di bilancio;
- f) entro il 30 aprile, l'approvazione del rendiconto della gestione;
- g) entro il 30 settembre, l'approvazione del bilancio consolidato (salvo l'esercizio della facoltà concessa al Comune del rinvio all'esercizio 2017).



*CASTEL D'ALANO
CASTEL DI CASIO
CASTIGLIONE DEI PEPOLI
GAGGIO MONTANO
GRIZZANA MORANDI
MARZABOTTO
MONZUNO
SAN BENEDETTO VAL DI
SAMBRO
VERGATO*

UNIONE DEI COMUNI DELL'APPENNINO BOLOGNESE

CITTA' METROPOLITANA DI BOLOGNA

Documento Unico di Programmazione

2017 - 2019

Sezione Strategica

QUADRO DELLE CONDIZIONI ESTERNE

LO SCENARIO INTERNAZIONALE, ITALIANO E REGIONALE E LA PROGRAMMAZIONE REGIONALE

Patto di stabilità e crescita europeo, fiscal compact e pareggio di bilancio

Con la stipula nel 1992 del Trattato di Maastricht la Comunità Europea ha gettato le basi per consentire, in un contesto stabile, la nascita dell'EURO e il passaggio da una unione economica ad una monetaria (1° gennaio 1999). La convergenza degli stati verso il perseguimento di politiche rigorose in ambito monetario e fiscale era (ed è tuttora) considerata condizione essenziale per limitare il rischio di instabilità della nuova moneta unica. In quest'ottica, venivano fissati i due principali parametri di politica fiscale al rispetto dei quali era vincolata l'adesione all'unione monetaria. L'articolo 104 del Trattato prevede che gli stati membri debbano mantenere il proprio bilancio in una situazione di sostanziale pareggio, evitando disavanzi pubblici eccessivi (comma 1) e che il livello del debito pubblico deve essere consolidato entro un determinato valore di riferimento. Tali parametri, definiti periodicamente, prevedono:

- un deficit pubblico non superiore al 3% del PIL;
- un debito pubblico non superiore al 60% del PIL e comunque tendente al rientro;

L'esplosione nel 2010 della crisi della finanza pubblica e il baratro di un default a cui molti stati si sono avvicinati (Irlanda, Spagna, Portogallo, Grecia e Italia) ha fatto emergere tutta la fragilità delle regole previste dal patto di stabilità e crescita europeo in assenza di una comune politica fiscale. E' maturata di conseguenza la consapevolezza della necessità di giungere ad un "nuovo patto di bilancio", preludio di un possibile avvio di una Unione di bilancio e fiscale. Il 2 marzo 2012 il Consiglio europeo ha firmato il cosiddetto Fiscal Compact (Trattato sulla stabilità, coordinamento e governance nell'unione economica e monetaria), tendente a "potenziare il coordinamento delle loro politiche economiche e a migliorare la governance della zona euro, sostenendo in tal modo il conseguimento degli obiettivi dell'Unione europea in materia di crescita sostenibile, occupazione, competitività e coesione sociale". Il fiscal compact, entrato ufficialmente in vigore il 1° gennaio 2013 a seguito della ratifica da parte di 12 stati membri (Italia, Germania, Spagna, Francia, Slovenia, Cipro, Grecia, Austria, Irlanda, Estonia, Portogallo e Finlandia), prevede:

- l'inserimento del pareggio di bilancio (cioè un sostanziale equilibrio tra entrate e uscite) di ciascuno Stato in «disposizioni vincolanti e di natura permanente –

preferibilmente costituzionale» (in Italia è stato inserito nella Costituzione con una modifica all'articolo 81 approvata nell'aprile del 2012);

- il vincolo dello 0,5 di deficit “strutturale” – quindi non legato a emergenze – rispetto al PIL;
- l'obbligo di mantenere al massimo al 3 per cento il rapporto tra deficit e PIL, già previsto da Maastricht;
- per i paesi con un rapporto tra debito e PIL superiore al 60 per cento previsto da Maastricht, l'obbligo di ridurre il rapporto di almeno 1/20esimo all'anno, per raggiungere quel rapporto considerato “sano” del 60 per cento.

I vincoli di bilancio derivanti dalle regole del patto di stabilità e crescita ed i conseguenti condizionamenti alle politiche economiche e finanziarie degli stati membri sono da tempo messi sotto accusa perché ritenuti inadeguati a far ripartire l'economia e a ridare slancio ai consumi, in un periodo di crisi economica mondiale come quello attuale, che - esplosa nel 2008 – interessa ancora molti paesi europei, in particolare l'Italia.

Europa 2020 e programmazione fondi europei 2014-2020

Nel 2010 l'Unione Europea ha elaborato “Europa 2020”, una strategia decennale per la crescita che non mira soltanto a uscire dalla crisi che continua ad affliggere l'economia di molti paesi, ma vuole anche colmare le lacune del nostro modello di crescita e creare le condizioni per un diverso tipo di sviluppo economico, più intelligente, sostenibile e solidale. Cinque sono le strategie e gli obiettivi di EU2020, da realizzare entro la fine del decennio. Riguardano l'occupazione, l'istruzione, la ricerca e l'innovazione, l'integrazione sociale e la riduzione della povertà, il clima e l'energia.

Le strategie di EU2020

N.	Strategie	Obiettivi
1	Occupazione	innalzamento al 75% del tasso di occupazione (per la fascia di età compresa tra i 20 e i 64 anni)
2	Ricerca e sviluppo	aumento degli investimenti in ricerca e sviluppo al 3% del PIL dell'UE
3	Cambiamenti climatici e sostenibilità energetica	riduzione delle emissioni di gas serra del 20% (o persino del 30%, se le condizioni lo permettono) rispetto al 1990
		20% del fabbisogno di energia ricavato da fonti rinnovabili
		aumento del 20% dell' efficienza energetica
		Riduzione dei tassi di abbandono scolastico precoce al di sotto del 10%

4	Istruzione	aumento al 40% dei 30-34enni con un'istruzione universitaria
5	Lotta alla povertà e all'emarginazione	almeno 20 milioni di persone a rischio o in situazione di povertà ed emarginazione in meno

La strategia comporta anche sette iniziative prioritarie che tracciano un quadro entro il quale l'UE e i governi nazionali sostengono reciprocamente i loro sforzi per realizzare le priorità di Europa 2020, quali l'innovazione, l'economia digitale, l'occupazione, i giovani, la politica industriale, la povertà e l'uso efficiente delle risorse.

Le iniziative di EU2020

Iniziative prioritarie		Finalità
Crescita intelligente	Agenda digitale europea	<ul style="list-style-type: none"> • istruzione (incoraggiare le persone ad apprendere, studiare ed aggiornare le loro competenze) • ricerca/innovazione (creazione di nuovi prodotti/servizi in grado di stimolare la crescita e l'occupazione per affrontare le sfide della società) • società digitale (uso delle tecnologie dell'informazione e della
	Unione dell'innovazione	
	<i>Youth on the move</i>	
	Un'Europa efficiente sotto il profilo delle risorse	<ul style="list-style-type: none"> • costruire un'economia a basse emissioni di CO2 più competitiva, capace di sfruttare le risorse in modo

Crescita sostenibile	Una politica industriale per l'era della globalizzazione	<p>efficiente e sostenibile</p> <ul style="list-style-type: none"> • tutelare l'ambiente, ridurre le emissioni e prevenire la perdita di biodiversità • servirsi del ruolo guida dell'Europa per sviluppare nuove tecnologie e metodi di produzione verdi • introdurre reti elettriche intelligenti ed efficienti • sfruttare le reti su scala europea per conferire alle nostre imprese (specie le piccole aziende industriali) un ulteriore vantaggio competitivo
Crescita solidale	<p>Agenda per nuove competenze e nuovi lavori</p> <hr/> <p>Piattaforma europea contro la povertà</p>	<ul style="list-style-type: none"> • aumentare il tasso di occupazione dell'UE con un numero maggiore di lavori più qualificati, specie per donne, giovani e lavoratori più anziani • aiutare le persone di ogni età a prevedere e gestire il cambiamento investendo in competenze e formazione • modernizzare i mercati del lavoro e i sistemi previdenziali • garantire che i benefici della crescita raggiungano tutte le parti dell'UE

L'Unione Europea fornisce finanziamenti e sovvenzioni per un'ampia gamma di progetti e programmi nei settori più diversi (istruzione, salute, tutela dei consumatori, protezione dell'ambiente, aiuti umanitari). Tali fondi rappresentano la principale fonte di investimenti a livello di UE per aiutare gli Stati membri a ripristinare e incrementare la crescita e assicurare una ripresa che porti occupazione, garantendo al contempo lo sviluppo sostenibile, in linea con gli obiettivi di Europa 2020. Cinque sono i fondi gestiti dall'UE:

- Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR);
- Fondo sociale europeo (FSE);
- Fondo di coesione;
- Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR)
- Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP).

A breve prenderà il via la programmazione dei fondi per il settennato 2014-2020. nonostante le difficoltà legate alla capacità di spesa e di fare sistema sui fondi della precedente programmazione 2007-2013, tali risorse rappresentano un'occasione importantissima per lo sviluppo del territorio.

Documento di Economia e Finanza (DEF) 2016

Il Documento rappresenta l'espressione della strategia di programmazione economica pluriennale del Governo. Gli obiettivi principali di questa strategia sono ben noti: il rilancio della crescita e dell'occupazione.

Gli strumenti operativi si possono riassumere in quattro punti:

- i) una costante azione di riforma strutturale del Paese e di stimolo agli investimenti, privati e pubblici;
- ii) una impostazione della politica di bilancio al tempo stesso favorevole alla crescita e volta ad assicurare un graduale ma robusto consolidamento delle finanze pubbliche, tale da ridurre in misura via via crescente il rapporto tra debito e PIL;
- iii) la riduzione del carico fiscale, che si associa a una maggiore efficienza della spesa e dell'azione delle pubbliche amministrazioni; i
- v) il miglioramento del business environment e della capacità competitiva del sistema Italia.

Dal DEF 2016 si legge:

Nel 2015, dopo tre anni consecutivi di contrazione, l'economia italiana è tornata a crescere (+0,8 per cento) e nel 2016 questa crescita prosegue e si rafforza (+1,2 per cento). L'occupazione cresce, la disoccupazione cala, i conti migliorano, le tasse diminuiscono: il Governo mantiene una politica rigorosa ma, nello stesso tempo, ha avviato una stagione di misure espansive che permette finalmente di far ripartire il Paese. Ciò accade anche se, negli ultimi mesi del 2015, il quadro internazionale ha mostrato evidenti segnali di peggioramento, dovuti alla fase di difficoltà dell'Eurozona, al progressivo rallentamento delle economie emergenti e alla minaccia terroristica.

Le stime ufficiali dell'ISTAT confermano che nel 2015 l'economia italiana è tornata a crescere dopo tre anni di contrazione, registrando un tasso di crescita dello 0,8 per cento in termini reali e dell'1,5 per cento in termini nominali. Anche per effetto di revisioni ai dati degli anni precedenti, il PIL nominale nel 2015 è risultato in linea con quanto stimato in settembre (1.636,4 miliardi contro 1.635,4 miliardi).

Per quanto riguarda il 2016 e gli anni seguenti, il Programma di Stabilità stima una crescita tendenziale del PIL reale per il triennio 2016-2018 dell'1,2 per cento annuo. La previsione di crescita reale nello scenario programmatico è più elevata in tutto il triennio. Le previsioni di inflazione e di crescita del deflatore del PIL vengono aggiornate, il che determina un minor livello del PIL nominale nell'anno finale della

previsione, il 2019. Si tratta di revisioni di portata limitata, giacché la nuova previsione tendenziale per il PIL nominale del 2019 è più bassa che in settembre solamente dello 0,9 per cento; quella programmatica è inferiore dell'1,5 per cento.

Secondo la nuova previsione, quest'anno (2016) il PIL crescerà dell'1,2 per cento in termini reali e del 2,2 per cento in termini nominali. Nello scenario tendenziale, nei prossimi anni il tasso di crescita reale rimarrebbe intorno al livello del 2016, mentre quello nominale accelererebbe col crescere dell'utilizzo delle risorse produttive e anche a causa di un recupero del prezzo del petrolio e delle materie prime.

Nello scenario programmatico, dopo un incremento dell'1,2 per cento nel 2016, la crescita del PIL reale nel triennio 2017-2019 risulterebbe più elevata che nel tendenziale, a motivo di una politica fiscale ancora rigorosa, ma più focalizzata sulla promozione dell'attività economica e dell'occupazione. Il PIL reale crescerebbe dell'1,4 per cento nel 2017, quindi dell'1,5 per cento nel 2018 ed infine dell'1,4 per cento nel 2019.

Per quanto riguarda l'indebitamento netto il Governo prevede per il 2016 un indebitamento netto intorno al 2,3 per cento del PIL, a fronte dell'obiettivo di 2,2 per cento formulato in settembre, poi elevato al 2,4 in connessione con gli interventi per la sicurezza e la cultura disposti in novembre dopo gli attentati in Francia. Le proiezioni per i pagamenti di interessi sul debito pubblico nel 2016 sono state ridotte rispetto a settembre, dal 4,3 al 4,0 per cento del PIL, mentre il surplus primario risulterebbe inferiore rispetto all'obiettivo del 2,0 per cento enunciato nella Nota di Aggiornamento di settembre 2015.

Mentre per quanto riguarda l'obiettivo della riduzione dello stock di debito delle Amministrazioni pubbliche in rapporto al PIL rimane prioritario per il Governo. Nel 2015 tale obiettivo è stato sfiorato, giacché il rapporto debito/PIL è salito solo marginalmente, al 132,7 per cento dal 132,5 del 2014. Metà dell'aumento è stato peraltro dovuto alla classificazione del Fondo Nazionale di Risoluzione degli enti creditizi all'interno delle Amministrazioni pubbliche. Alla quasi stabilizzazione del debito hanno contribuito proventi da privatizzazioni e dismissioni superiori allo 0,4 per cento del PIL. Per quest'anno, si prevede una discesa del rapporto debito/PIL al 132,4 per cento. Mentre le privatizzazioni e dismissioni darebbero un contributo dello 0,5 per cento, risulterebbe minore la discesa del fabbisogno delle Amministrazioni pubbliche rispetto all'indebitamento netto. Questa differenza si ridurrebbe negli anni successivi, cosicché nello scenario programmatico il debito lordo è previsto scendere al 123,8 per cento del PIL nel 2019.

Tra gli obiettivi di finanza pubblica più rilevante si segnalano:

Per quanto riguarda le regioni, un risparmio rilevante è atteso dal passaggio al nuovo saldo obiettivo di finanza pubblica (circa 1,8 miliardi nel 2016, circa 1 miliardo nel 2017 e 660 milioni nel 2018). Inoltre, alle regioni e province autonome è richiesto un contributo migliorativo per un importo di circa 4 miliardi nel 2017 e di circa 5,5 miliardi nel 2018 (comprensivi dei risparmi di spesa derivanti dal ricorso alle centrali di committenza degli acquisti di beni e servizi da parte delle Regioni pari a 480 milioni in ciascuno degli anni 2017 e 2018). La ripartizione di tale contributo tra i vari comparti, compresa la Sanità, è stata sancita l'11 febbraio 2016 in Conferenza Stato Regioni, portando a una rideterminazione del fabbisogno sanitario nazionale per 3,5 miliardi nel 2017 e per 5 miliardi di euro a decorrere dal 2018. La quota residua di 480 milioni (relativa alla razionalizzazione della spesa per gli acquisti e servizi) verrà ripartita entro il 31 gennaio di ciascun anno.

Nel settore del pubblico impiego è stato rafforzato il blocco del turn-over per il periodo 2016-2018 nella misura del 25 per cento dei risparmi derivanti dalle cessazioni (al netto degli effetti fiscali e contributivi pari a 23 milioni nel 2016, 81 milioni nel 2017 e 164 milioni nel 2018). Sono state, inoltre, limitate e ridotte le risorse per il trattamento economico accessorio degli addetti (36 milioni di euro annui).

Il rafforzamento dell'acquisizione centralizzata e dell'e-procurement rimangono tasselli importanti per sostenere la revisione della spesa tramite il recupero dell'efficienza nei processi e nei costi d'acquisto (inclusi gli oneri amministrativi connessi all'espletamento delle procedure di acquisto) e una maggiore tracciabilità, trasparenza e semplificazione dell'azione amministrativa. In questo ambito la legge di stabilità del 2016 prosegue sul solco già tracciato: viene, per esempio, esteso l'ambito dei soggetti obbligati a forme di acquisto centralizzato con riguardo agli enti di previdenza e alle agenzie fiscali. L'utilizzo degli strumenti CONSIP viene esteso anche ai lavori manutentivi. Le società controllate dallo Stato e dagli enti locali dovranno utilizzare i benchmark di prezzo-qualità del sistema aggregato degli acquisti. Il mancato ricorso agli strumenti CONSIP è disincentivato tramite l'introduzione di limiti a procedere nel caso di acquisti autonomi in base al margine di prezzo conseguito (che dovrà essere inferiore almeno del 10 per cento rispetto ai migliori corrispettivi CONSIP per la telefonia e almeno del 3 per cento per carburanti extra-rete, carburanti rete, energia elettrica e gas per il riscaldamento). Le norme richiedono, inoltre, una maggiore attenzione alla programmazione degli acquisti e forniscono indicazioni per il controllo della spesa per l'informatica. Infine, viene rafforzato l'utilizzo dei parametri prezzo-qualità, tramite l'individuazione delle "caratteristiche essenziali" dei beni e servizi che dovranno essere presi a riferimento dalle amministrazioni per effettuare il confronto per acquisti fuori convenzioni CONSIP.

Ogni amministrazione è tenuta ad associare alle leve e gli strumenti forniti percorsi di razionalizzazione che impattino sulle altre componenti della spesa, come le quantità acquistate, la reingegnerizzazione dei processi di produzione e la dismissione di interventi obsoleti. Il contributo richiesto in termini di minori spese è pari a circa 216 milioni nel 2016 e 697 milioni nel 2017 e 698 milioni nel 2018.

Ulteriori impulsi alla revisione della spesa potranno inoltre derivare dalle azioni messe in atto per una pubblica amministrazione più efficiente e moderna. Rilevanti effetti in termini di efficientamento e modernizzazione del sistema pubblico, che potranno avere impatti nel tempo sui conti pubblici e sulla qualità dei servizi erogati, deriveranno dalle azioni avviate nel corso della legislatura e attualmente alle fasi conclusive dell'implementazione in tema di partecipazioni pubbliche, razionalizzazione del complesso delle forze di polizia, sistema di acquisti pubblici (public procurement) e fascicolo sanitario.

Partecipazioni pubbliche. Sulla base delle rilevazioni del MEF le partecipazioni detenute dalle Amministrazioni pubbliche sono oltre 40.000 per 8.300 società o enti partecipati. Quasi il 60 per cento degli organismi partecipati è rappresentato da società di capitali (circa 1.900 Spa e 2.700 Srl), per le quali le Amministrazioni pubbliche - a seguito dell'implementazione della legge delega n. 124/2015 per la riforma della PA - dovranno presentare piani di riassetto. Nello specifico il decreto delegato di attuazione approvato a inizio anno, prevede che si proceda al radicale sfolto delle aziende che per ambito di azione, dimensione (numero dipendenti inferiore a quello dei consiglieri di amministrazione, situazione che interessa tra le 500 e le 800 società) e modello di organizzazione non raggiungono il livello necessario a produrre un'offerta pubblica di adeguata efficacia ed economicità. In particolare, nell'ambito di questa revisione straordinaria, le amministrazioni pubbliche individuano le partecipazioni possedute che devono essere alienate ovvero oggetto di operazioni di razionalizzazione, fusione o soppressione, anche mediante messa in liquidazione o cessione, in quanto non riconducibili ad alcuna delle categorie previste dal legislatore, ovvero perché non soddisfano i requisiti e le condizioni per il mantenimento. Risparmi potranno derivare anche dalle limitazioni imposte al numero di componenti degli organi amministrativi delle società e dai tetti imposti ai compensi dei consiglieri di amministrazione e dei dipendenti delle società partecipate.

La regola dell'equilibrio di bilancio

Il Patto di Stabilità Interno (PSI) ha costituito per circa sedici anni la regola cardine alla base del coordinamento della finanza locale in Italia. A partire dal 1999, anno della sua introduzione, il Patto ha definito il contributo di regioni, province e comuni al conseguimento dell'obiettivo di indebitamento netto perseguito a livello nazionale nel rispetto del Patto di Stabilità e Crescita. Il protocollo sulla procedura per deficit

eccessivi allegato al Trattato di Maastricht aveva infatti richiesto agli Stati membri di assicurare che le procedure nazionali in materia di bilancio consentissero loro di rispettare gli obblighi derivanti dal Trattato. Sin dalla sua introduzione, il PSI ha avuto quindi lo scopo di contenere l'indebitamento delle Amministrazioni locali.

La disciplina del Patto ha subito revisioni molto significative nel tempo, che hanno riguardato in particolare la definizione dei vincoli stessi da rispettare, espressi prima in termini di saldo finanziario poi attraverso tetti alla spesa, per ritornare infine alla formulazione basata sul saldo. A partire dall'anno scorso, la Legge di Stabilità 2015 ha previsto l'anticipo per le regioni, dal 2016 al 2015, della regola del pareggio di bilancio, confermando, invece, la previgente impostazione del PSI per gli enti locali (province, comuni e città metropolitane con popolazione superiore a 1.000 abitanti) con alcune innovazioni che hanno permesso di ottenere risultati positivi in termini di incremento degli investimenti e riduzione della spesa corrente.

In particolare, nell'anno 2015, grazie anche all'entrata a regime della contabilità armonizzata³ e all'introduzione del Fondo crediti di dubbia esigibilità tra le poste valide ai fini della verifica del rispetto del Patto di Stabilità Interno per comuni, province e città metropolitane, si è registrata una riduzione del 5,3 per cento delle spese di personale e del 7,3 per cento dei consumi intermedi, a favore delle spese per investimenti (+ 12,5 per cento). La Legge di Stabilità 2016⁴ ha previsto, a decorrere da quest'anno, il superamento del PSI introducendo al suo posto la regola del pareggio di bilancio in termini di competenza per tutte le Amministrazioni territoriali. Il superamento del Patto è conseguenza diretta del rafforzamento delle regole di bilancio concordato a livello europeo. Nel marzo 2012, con la sottoscrizione del Fiscal Compact, gli Stati Membri si sono infatti impegnati ad introdurre nei propri ordinamenti il principio del pareggio di bilancio, che prevede l'obbligo di assicurare il conseguimento dell'Obiettivo di Medio Periodo (MTO) o comunque garantire una rapida convergenza verso tale obiettivo. Tale principio è stato recepito nell'ordinamento nazionale attraverso la legge costituzionale n.1 adottata nell'aprile 2012 e la relativa legge di attuazione n. 243 del 2012, approvata a maggioranza assoluta dai componenti di ciascuna Camera. Il principio dell'equilibrio di bilancio, sancito nell'articolo 81 della Costituzione, è stato declinato in termini strutturali per l'intero comparto delle Amministrazioni pubbliche, coerentemente alla definizione utilizzata nelle regole del braccio preventivo del Patto di Stabilità e Crescita, mentre per gli enti locali è stato espresso in termini nominali, non potendo replicare a livello locale la correzione del deficit per gli effetti del ciclo economico che avviene a livello nazionale.

La richiamata Legge di Stabilità 2016 prevede, quindi, per il 2016, che gli enti locali e le regioni conseguano un saldo di bilancio non negativo tra entrate finali e spese finali

valutate in termini di competenza, al netto delle voci attinenti all'accensione o al rimborso di prestiti. L'equilibrio deve essere garantito sia in fase di programmazione (ex ante) sia in sede di rendiconto (ex post). La nuova disciplina riguarda tutte le Amministrazioni locali: regioni, province, città metropolitane, comuni e Province Autonome di Trento e Bolzano. La Legge di Stabilità 2016 ha previsto, inoltre, che nel 2016 restino in vigore gli obblighi di monitoraggio e di certificazione da parte degli enti, attestanti il conseguimento degli obiettivi richiesti dal PSI per il 2015, da trasmettere al Ministero dell'Economia e delle Finanze, nonché l'applicazione delle sanzioni in caso di mancato rispetto del PSI nel 2015 o negli anni precedenti.

La regola valida per l'anno in corso è meno stringente rispetto a quanto previsto dalla legge di attuazione del pareggio di bilancio⁶ la quale richiede che siano rispettati quattro vincoli: un saldo non negativo tra entrate finali e spese finali, in termini di competenza e di cassa, e un saldo non negativo tra entrate correnti e spese correnti, incluse le quote di capitale delle rate di ammortamento dei prestiti, espresso sempre secondo i due criteri contabili. Questi vincoli sono da rispettare sia nella fase di previsione che di rendiconto.

La scelta del Governo di limitare la portata della nuova regola è motivata dall'obiettivo di permettere agli enti locali di sbloccare le disponibilità di cassa già disponibili, ma non spese proprio a causa dei vincoli posti dal PSI. La regola di equilibrio di bilancio così riformulata, infatti, genererà effetti espansivi per i comuni in misura pari a 400 milioni nel 2016, 200 milioni nel 2017 e 75 milioni nel 2018; tale espansione favorirà in particolare una maggiore spesa in conto capitale, coerentemente con la nuova interpretazione delle regole fiscali europee che mira a promuovere la spesa pubblica per investimenti. L'adozione della regola del pareggio di bilancio determinerà, invece, effetti restrittivi a carico delle province, per circa 390 milioni nel 2016, 190 milioni nel 2017 e 65 milioni nel 2018, e delle regioni, per circa 1,9 miliardi nel 2016, 1,0 miliardi nel 2017 e 0,7 miliardi nel 2018, comportando un corrispondente miglioramento dell'indebitamento netto di tali amministrazioni.

La Legge di Stabilità 2016 conferma i cosiddetti Patti di solidarietà, ossia i Patti regionali verticali e orizzontali grazie ai quali le città metropolitane, le province e i comuni possono beneficiare di maggiori spazi finanziari per investimenti ceduti, rispettivamente, dalla regione di appartenenza e dagli altri enti locali; è introdotta, inoltre, una priorità nell'assegnazione degli spazi ceduti dalle regioni a favore delle richieste avanzate dai comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti ed ai comuni istituiti per fusione a partire dall'anno 2011.

È confermato anche il Patto nazionale orizzontale che consente la redistribuzione degli spazi finanziari tra gli enti locali a livello nazionale.

Questi strumenti di flessibilità sono finalizzati a coniugare l'obiettivo del pareggio di bilancio con l'esigenza di tornare a realizzare investimenti pubblici fondamentali per l'economia locale e nazionale. Viene meno, invece, la flessibilità verticale incentivata, prevista dalle previgenti norme del PSI, non essendo d'ora in poi riconosciuti contributi premiali alle regioni che cedano spazi finanziari ai comuni del proprio territorio per attuare investimenti.

Di particolare rilevanza è, inoltre, l'esclusione ai fini del pareggio delle spese sostenute dalle Amministrazioni locali per interventi di edilizia scolastica finanziate tramite l'uso di avanzi di amministrazione e risorse reperite dal ricorso ad indebitamento. Tale esclusione opera nel limite massimo di 480 milioni per il 2016. Limitatamente al solo esercizio 2016, inoltre, concorre al conseguimento del pareggio di bilancio il saldo del Fondo Pluriennale Vincolato di Entrata e di Spesa (FPV), per la sola parte alimentata da risorse proprie⁸. Si tratta di un fondo finanziario che garantisce la copertura di spese imputate agli esercizi successivi a quello in corso, costituite da risorse già accertate, ma destinate al finanziamento di spese degli enti esigibili in esercizi successivi a quello in cui è stata accertata l'entrata. Lo stesso svolge pertanto una funzione di raccordo tra più esercizi finanziari. La considerazione del FPV fra le poste utili alla determinazione dell'equilibrio complessivo genererà ulteriori effetti espansivi a beneficio dei comuni per circa 600 milioni. I comuni, infatti, sono i soggetti che effettuano la maggior parte della spesa per investimenti delle Amministrazioni locali, e rappresentano di conseguenza gli enti che ricorrono in misura più ampia all'attivazione del FPV. Più limitati saranno invece gli effetti espansivi a favore di province e città metropolitane, stimati nell'ordine di 70 milioni complessivi.

La Legge di Stabilità 2016 prevede che nella fase di transizione del 2016 e 2017 non si applichino nei confronti delle Regioni Friuli Venezia Giulia, Valle d'Aosta, Trentino Alto Adige e Sicilia e delle Province Autonome di Trento e Bolzano le sanzioni previste in caso di mancato rispetto del pareggio di bilancio da parte delle Amministrazioni locali.

In considerazione della situazione congiunturale, più favorevole rispetto agli anni passati ma ancora caratterizzata da una dinamicità al di sotto delle attese, nei prossimi mesi il Governo è intenzionato a riformare la legge n. 243 del 2012, nel rispetto dell'equilibrio di bilancio in un'ottica pluriennale. Il bilanciamento tra regole di bilancio e flessibilità alla base della strategia di politica economica nazionale sarà garantito anche a livello locale, correggendo le rigidità che negli anni hanno ostacolato la programmazione di nuovi investimenti.

Per stimolare un'accelerazione degli investimenti privati e pubblici la legge di stabilità 2016 ha messo in campo risorse significative, cui si associa la richiesta di utilizzo della clausola per gli investimenti pubblici prevista dalle regole di bilancio dell'Unione

Europea. Particolare rilevanza hanno l'intervento sugli ammortamenti a fronte di investimenti effettuati nel 2016 e il credito d'imposta per gli investimenti nel Mezzogiorno nel quadriennio 2016-19. A queste risorse il Governo affianca misure in grado di migliorare ulteriormente il 'clima d'investimento' in Italia, segnatamente nelle aree degli strumenti di finanziamento, dell'efficienza della P.A. e della giustizia civile, della coesione territoriale. A fronte delle difficoltà di finanziamento delle piccole e medie imprese e delle start-up il Governo ha messo in campo una molteplicità di strumenti, rivolti anche al supporto dell'innovazione tecnologica, della spesa in ricerca e sviluppo e della crescita dimensionale delle aziende. Nuove misure sono state introdotte per semplificare l'accesso al credito, incoraggiare la capitalizzazione e la quotazione in borsa delle imprese, la valorizzazione dei brevetti e delle altre opere dell'ingegno.

Numerosi interventi normativi, in fase di attuazione, hanno inoltre reso l'assetto del sistema bancario italiano più moderno e competitivo: la riforma delle banche popolari, del credito cooperativo e delle fondazioni bancarie, la riforma delle procedure di insolvenza e di recupero dei crediti, l'introduzione di un sistema di garanzie pubbliche per la dismissione e cartolarizzazione dei crediti in sofferenza delle banche, l'accelerazione dei tempi di deducibilità fiscale delle perdite su crediti. Si tratta di un sistema bancario che resta solido, benché l'elevata consistenza delle sofferenze renda necessario accrescerne la resilienza. Il Governo ritiene che la strategia di rafforzamento del sistema creditizio debba basarsi anche su ulteriori interventi in materia di giustizia civile, che favoriscano la dismissione dei crediti in sofferenza da parte delle banche.

Per agevolare le decisioni di investimento delle imprese la giustizia italiana deve divenire più equa ed efficiente, uniformandosi agli standard europei. A tal fine negli ultimi due anni si è proceduto alla introduzione del processo telematico e di incentivi fiscali alla negoziazione assistita e all'arbitrato, alla ridefinizione e razionalizzazione della geografia dei tribunali, all'allargamento della sfera di applicazione degli accordi stragiudiziali. Sono state inoltre avviate le riforme del processo civile e della disciplina delle crisi di impresa e dell'insolvenza – con l'obiettivo di aumentare le opportunità di risanamento delle crisi aziendali, limitandone i danni al tessuto economico circostante. Si perseguono obiettivi di snellimento e semplificazione della macchina giudiziaria, la cui transizione mira a una gestione manageriale dei procedimenti. Perché il 'clima d'investimento' in Italia migliori sensibilmente è anche indispensabile conseguire una maggiore efficienza della Pubblica Amministrazione, che deve essere in grado di rendere servizi di qualità a cittadini e imprese; sono state in tal senso approvate le norme riguardanti la semplificazione e l'accelerazione dei provvedimenti amministrativi, il codice dell'amministrazione digitale, la trasparenza negli appalti pubblici, la riorganizzazione delle forze di polizia e delle autorità portuali, dei servizi

pubblici locali, delle società partecipate da parte delle amministrazioni centrali e locali, delle Camere di Commercio. Ulteriori interventi riguarderanno la lotta alla corruzione, la riforma della dirigenza pubblica, la disciplina del lavoro dipendente nella P.A., la riorganizzazione della Presidenza del Consiglio e degli enti pubblici non economici. Il programma di riforma della P.A. si affiancherà all'attuazione dell'Agenda per la Semplificazione.

Le politiche nazionali – comuni a tutte le regioni – vanno rafforzate laddove persistano ritardi nella formazione del capitale umano, nella produttività e nelle infrastrutture, supportandole anche con opportuni stimoli macroeconomici, quali quelli contenuti nella legge di stabilità 2016. Con l'obiettivo di contribuire alla riduzione degli squilibri territoriali il Masterplan per il Mezzogiorno mira a sviluppare filiere produttive muovendo dai centri di maggiore vitalità del tessuto economico meridionale, accrescendone la dotazione di capacità imprenditoriali e di competenze lavorative.

La realizzazione dei progetti promossi dal Fondo Europeo per gli Investimenti Strategici (FEIS, al cuore del cosiddetto “Piano Juncker”) sta già offrendo un contributo al rilancio degli investimenti privati: in base agli ultimi dati si registrano ventinove iniziative tra accordi di finanziamento e progetti infrastrutturali, per 1,7 miliardi di risorse. Considerando l'effetto della leva finanziaria potranno essere attivati investimenti pari a circa 12 miliardi.

La ripresa dell'economia italiana nell'anno passato è stata trainata dapprima dalle esportazioni e quindi dai consumi delle famiglie. Nella seconda metà del 2015 l'andamento delle esportazioni ha risentito del peggioramento del quadro economico nei paesi emergenti e di una crescita ancora lenta dell'economia europea. Ulteriori guadagni di competitività internazionale sono pertanto necessari per incrementare le quote di mercato in modo tale da compensare l'insoddisfacente crescita del commercio mondiale prevista nel breve periodo. Una accresciuta competitività è comunque necessaria per sostenere la crescita del prodotto nel medio e lungo termine. Gli investimenti fissi lordi nel 2015 sono cresciuti dello 0,8 per cento in termini reali. La componente degli investimenti pubblici è cresciuta dell'1,0 per cento. Si tratta di un importante segnale di inversione di tendenza dopo anni di contrazione. Tuttavia, per ritornare ad una crescita economica più sostenuta è necessario che il rapporto fra investimenti e PIL, che ha raggiunto un minimo di 16,5 per cento nel 2015, risalga nei prossimi anni verso il 20 per cento, dove si situava nel periodo pre-crisi. Significative misure fiscali sono state prese con la Legge di Stabilità 2016 per stimolare gli investimenti fissi lordi e la loro componente pubblica inclusa la richiesta specifica di flessibilità. Esse devono essere supportate da riforme che migliorino ulteriormente il

‘clima d’investimento’ dell’Italia, con particolare riferimento alla propensione a investire in capitale di rischio. Un contributo importante agli investimenti è previsto anche dalla realizzazione dei progetti inclusi nel cosiddetto “Piano Juncker” che vede l’Italia ai primi posti di fruizione. Gli ultimi dati relativi al Fondo Europeo per gli Investimenti Strategici (FEIS) registrano, per l’Italia, ventinove iniziative tra accordi di finanziamento e progetti infrastrutturali, per 1,7 miliardi di risorse. Considerando la leva finanziaria, potranno essere attivati investimenti pari a circa 12 miliardi. Gli ultimi aggiornamenti degli indicatori internazionali di clima d’investimento, pur in miglioramento, non colgono ancora pienamente i passi avanti fatti dall’Italia grazie alle riforme degli ultimi due anni. Ciò è dovuto ad un fisiologico ritardo temporale fra interventi legislativi e manifestarsi degli effetti attesi. In ogni caso, le indagini sul clima d’affari dell’Italia evidenziano che i maggiori ostacoli all’investimento si concentrano, oltre che nella debolezza delle aspettative di domanda, nella lentezza della giustizia, nelle procedure burocratiche, nell’accesso al credito e nella tassazione. In queste aree continueranno a concentrarsi gli sforzi di riforma del governo. Per sostenere la produttività nel medio e lungo termine è inoltre necessario continuare a sviluppare il capitale umano, il che significa riqualificare i lavoratori disoccupati, migliorare l’istruzione e la preparazione professionale dei giovani, sviluppare la ricerca tecnologica, promuovere la scienza e la cultura e farne vere priorità della politica nazionale.

Riforme istituzionali Il disegno di legge di riforma costituzionale presentato dal Governo al Parlamento nel 2014 è stato approvato in seconda lettura dal Senato il 20 gennaio e concluderà il suo iter alla Camera dei Deputati in aprile. Il referendum sul provvedimento potrebbe svolgersi nel prossimo autunno. Il disegno di legge è volto al superamento dell’attuale bicameralismo paritario e alla modificazione della ripartizione di competenze legislative tra Stato e Regioni. Con esso si pongono le condizioni per un marcato miglioramento della capacità decisionale del Parlamento preservando al contempo l’equilibrio fra istituzioni democratiche. La Camera dei Deputati sarà il principale organo legislativo e titolare del rapporto fiduciario col Governo. Il Senato sarà un organo elettivo di secondo grado, composto da non più di cento membri, con competenza anche sui rapporti fra istituzioni centrali e territoriali, fra Italia e Unione Europea nonché responsabile fra l’altro della valutazione delle politiche e delle nomine pubbliche. L’istituto del ‘voto a data certa’ assicurerà una corsia preferenziale ai disegni di legge di particolare rilevanza per il programma di governo. Il riassetto delle competenze fra governo centrale e istituzioni territoriali consentirà una più efficace conduzione della politica economica nel rispetto delle autonomie regionali e locali. Va inoltre ricordato che nel 2015 il Parlamento ha approvato la riforma della Legge elettorale per la Camera dei Deputati. La nuova legge elettorale coniuga le esigenze di rappresentatività con quelle di stabilità istituzionale; prevede l’istituzione di collegi plurinominali cui è assegnato un limitato numero di seggi e la facoltà dei cittadini di esprimere il voto di preferenza; attribuisce alla lista

elettorale più votata (o vincitrice in un successivo ballottaggio, se nessuna lista ottiene al primo turno almeno il 40 per cento dei voti validi a livello nazionale) un numero di seggi sufficiente a raggiungere il livello complessivo di 340 su un totale, invariato, di 630 seggi. La Camera dei Deputati ha peraltro già approvato una nuova disciplina in materia di conflitto di interessi che è ora all'esame del Senato. **Pubblica Amministrazione** L'obiettivo fondamentale della Legge Delega di Riforma della Pubblica Amministrazione, approvata dal Parlamento lo scorso agosto, è il conseguimento di maggiore efficienza e migliori servizi resi a cittadini e imprese. È stato adottato il primo decreto legislativo in materia di semplificazione normativa e il Governo ha già approvato in sede di esame preliminare undici decreti delegati riguardanti la semplificazione e accelerazione dei provvedimenti amministrativi, il codice dell'amministrazione digitale, la trasparenza negli appalti pubblici, la riorganizzazione delle forze di polizia e delle autorità portuali, le norme riguardanti i licenziamenti, i servizi pubblici locali, le società partecipate da parte delle amministrazioni centrali e locali, le Camere di Commercio. La legge delega di riforma della P.A. prevede ulteriori decreti legislativi contenenti norme anti corruzione, la riforma della dirigenza pubblica, il riordino della disciplina del lavoro dipendente nella P.A., la riorganizzazione della Presidenza del Consiglio e degli enti pubblici non economici. Il programma di riforma della P.A. si affiancherà all'attuazione dell'Agenda per la Semplificazione, di cui risultano attualmente raggiunte circa il 90 per cento delle scadenze. Nel corso del 2016 e 2017 proseguiranno le rimanenti attività previste dall'Agenda, fra cui il taglio dei tempi della conferenza dei servizi, la ricognizione, semplificazione e standardizzazione di procedimenti e modulistica.

Nuove direttive sugli appalti pubblici

È stato approvato il nuovo codice dei contratti pubblici d.lgs. 18 aprile 2016 nr. 50, recante *"attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture"*

Si tratta di un pacchetto di norme che punta alla modernizzazione degli appalti pubblici in attuazione delle indicazioni comunitarie finalizzate ad assicurare una semplificazione sistemica (anche attraverso la riduzione del nr. complessivo di norme e la previsione di interventi di c.d. soft law), riduzione delle stazioni appaltanti e delle centrali uniche di committenza, sviluppo di strumenti più snelli attraverso la valorizzazione della sussidiarietà orizzontale, introduzione di strumenti alternativi alla giurisdizione (ad es. parere di precontenzioso ANAC), qualificazione e responsabilizzazione delle Stazioni appaltanti.

La revisione del prelievo locale

“Il prelievo sugli immobili è stato interessato negli ultimi anni da frequenti modifiche normative. Da ultimo, la Legge di Stabilità per il 2014 ha introdotto una revisione della tassazione degli immobili finalizzata a rafforzare il legame fra l'onere dell'imposta e il corrispettivo ricevuto sotto forma di servizio locale. Il nuovo tributo IUC (Imposta Unica Comunale) si articola su una componente di natura patrimoniale (IMU- Imposta Municipale Propria) e una relativa ai servizi fruiti dal proprietario o dal possessore dell'immobile (TASI – Tributo per i Servizi Indivisibili e TARI – Tassa sui Rifiuti). Il quadro dei tributi locali sugli immobili si presenta quindi estremamente articolato e prevede, oltre alle imposte sulle proprietà e sui servizi e a una addizionale comunale all'IRPEF, anche una serie di tributi minori e canoni sull'occupazione di spazi e aree pubbliche e sulla diffusione dei messaggi pubblicitari. Per semplificare il quadro dei tributi locali sugli immobili e ridurre i costi di compliance per i contribuenti, il Governo ha annunciato l'introduzione, nel corso del 2015, di una nuova local tax, che unifichi IMU e TASI e semplifichi il numero delle imposte comunali, mediante un unico tributo/canone in sostituzione delle imposte e tasse minori e dei canoni esistenti. Nel corso del 2015 saranno inoltre realizzati progressi significativi nell'attuazione della legge delega sul federalismo fiscale (Legge n. 42/2009) che, oltre ad assicurare agli enti territoriali spazi aggiuntivi di autonomia di entrata, mirava ad eliminare i trasferimenti statali basati sul criterio della 'spesa storica' e ad assegnare le risorse ai governi sub-centrali con criteri più oggettivi e giustificati sul piano dell'efficienza e dell'equità. A regime, le risorse a disposizione degli enti locali per il finanziamento della spesa non dipenderanno più dai costi effettivamente sostenuti, che possono inglobare inefficienze, ma da quelli che dovrebbero sostenere se si allineassero a un fabbisogno standard. I fabbisogni standard, assieme alle capacità fiscali (ovvero il gettito che ciascun ente potrebbe ottenere applicando un'aliquota standard alle proprie basi imponibili) rappresenteranno in prospettiva i cardini su cui costruire i nuovi meccanismi per la perequazione delle risorse – così come delineati dalla legge delega sul federalismo fiscale - per assicurare il finanziamento integrale delle funzioni fondamentali e dei livelli essenziali delle prestazioni inerenti i diritti civili e sociali. Dal 2015, il 20 per cento delle risorse agli enti locali sarà ripartito sulla base di capacità fiscali e fabbisogni standard, superando gradualmente il precedente criterio di riparto basato sulla spesa storica, fonte di distorsioni e inefficienze” (PNR 2015).

Scenario regionale

L'economia

Negli ultimi anni l'economia emiliano-romagnola ha realizzato *performance* macroeconomiche sistematicamente migliori di quelle nazionali. Dal 2011, il tasso di variazione del PIL è risultato ogni anno superiore, di qualche frazione di punto, a quello nazionale. Questa tendenza sembra confermarsi anche per il prossimo futuro. In particolare, per il 2015 viene stimata una crescita del **PIL** a livello regionale pari all'1%. Come abbiamo visto nella sezione dedicata allo scenario nazionale, il tasso di crescita a livello paese è stato pari allo 0,8%, con un differenziale positivo pari quindi allo 0,2%. Per il 2016, si prevede che l'economia dell'Emilia-Romagna cresca ad un tasso non superiore all'1,2%, in linea con la previsione nazionale contenuta nel DEF dello scorso aprile.

Nel 2015, il **reddito disponibile** delle famiglie è cresciuto in Emilia-Romagna del 2,3%, grazie anche al *bonus* fiscale approvato all'inizio dello scorso anno. Per il 2016 si prevede un ulteriore incremento dell'1,5%. Ciò si traduce in una dinamica positiva dei consumi, che nel 2015 sono cresciuti dell'1,3%; per il 2016 si prevede un ulteriore netto miglioramento di tale dinamica (+1,5%), grazie ad un ulteriore aumento del potere di acquisto delle famiglie²⁸ e ad un quadro economico nazionale complessivamente molto più favorevole rispetto al recente passato, come abbiamo visto nelle sezioni precedenti. Ciononostante, nel 2016 i consumi privati risulteranno ancora inferiori dell'1,7% rispetto al picco registrato nel 2011.

Per il 2015 sul fronte degli **investimenti** fissi lordi si è realizzata la prevista inversione di tendenza, con un +1,1% dopo anni di flessione; per il 2016 è atteso un ulteriore incremento del 2,6%²⁹. Il settore delle **costruzioni** non è ancora uscito dalla crisi, anche se per l'anno in corso pare stia attenuandosi la tendenza negativa, essendo diminuiti i prezzi delle case e i tassi di interesse sui mutui.

L'**export** è tradizionalmente un punto di forza dell'economia dell'Emilia-Romagna. Nel 2015 la crescita di questa componente della domanda aggregata, in base alle ultime analisi della Banca d'Italia, è stata pari al 4,4% in termini nominali, a fronte del 3,8% della media nazionale. Le esportazioni sono aumentate soprattutto nell'area extra-UE, in particolare verso gli Stati Uniti, secondo mercato della regione; il primo continua ad essere la Germania, anche se nel 2015 le esportazioni verso questo paese hanno subito un rallentamento. Per il 2016, in concomitanza con la frenata della crescita del commercio mondiale, Prometeia stima un calo delle esportazioni al 3,6%, nonostante la crescita dell'attività a livello europeo.

Nel corso del 2015, le **importazioni** hanno registrato un aumento, rispetto al 2014, del 6,6%. Per il 2016 si prevede il dimezzamento della crescita delle importazioni, che dovrebbe passare dal 6,6% del 2015 al 3,3% del 2016.

Per quanto riguarda l'evoluzione del **mercato del lavoro**, nel corso del 2015 l'occupazione è lievemente aumentata (+0,4%). Il ricorso alla Cassa Integrazione Guadagni nel corso del 2015 si è ridotto nettamente, per la precisione del 35%, rispetto al 2014. Il tasso di disoccupazione è risultato in diminuzione rispetto al 2014,

ed è stato pari al 7,7%. Per l'anno in corso il tasso di disoccupazione dovrebbe attestarsi al 6,8%.

Indicatori strutturali Regione Emilia-Romagna anno 2015

Valori % N. indice Italia=100

Tasso di occupazione* 43,4 116,7

Tasso di disoccupazione 7,7 65,0

Tasso di attività 47,0 111,5

Valori assoluti (milioni di euro correnti) Quote % su Italia

PIL 147.152 9,0

Consumi delle famiglie 88.717 8,8

Investimenti fissi lordi 24.703 9,1

Importazioni 31.354 9,0

Esportazioni 55.322 13,5

Reddito disponibile 96.676 8,8

Valori assoluti (migliaia di euro correnti per abitante) N. indice Italia=100

PIL per abitante 33,1 122,7

Reddito disponibile per abitante 21,7 119,6

Fonte: Prometeia (aprile 2016)

** calcolato sull'intera popolazione ER*

Le dinamiche macroeconomiche recenti, e quelle previste per l'anno in corso e quelli successivi, confermano e rafforzano la posizione preminente dell'economia emiliano-romagnola nel quadro nazionale.

Il PIL pro-capite in Emilia-Romagna è superiore alla media nazionale di oltre il 20%. Questa differenza è dovuta per oltre tre quarti al più elevato tasso di occupazione, mentre il restante quarto, o poco meno, rappresenta un differenziale di produttività. Il differenziale del reddito disponibile è inferiore a quello del reddito prodotto, per via della redistribuzione creata dal cuneo fiscale.

Tab. 10

Indicatori strategia Europa 2020 Regione Emilia-Romagna

Tasso di occupazione

Emilia-Romagna (2015) 71,2%

Italia (2015) 60,5%

Europa 28 (2015) 70,1%

Spesa in R&S in % del Pil

Emilia-Romagna (2013) 1,64%

Italia (2014[^]) 1,29%

Europa 28 (2014[^]) 2,03%

Abbandono scolastico (% popolazione 18-24 anni con al più la licenza media)

Emilia-Romagna (2015) 13,3%

Italia (2015) 14,7%

Europa 28 (2015) 11,0%

Istruzione terziaria (% popolazione 30-34 anni con istruzione terziaria)

Emilia-Romagna (2015) 28,8%

Italia (2015) 25,3%

Europa 28 (2015) 38,7%

Popolazione a rischio di povertà o esclusione sociale
(% pop. in famiglie a rischio di povertà o esclusione sociale*)

Emilia-Romagna (2014)	16,4%
Italia (2014)	28,3%
Europa 28 (2014)	24,4%

L'Emilia-Romagna si conferma in posizione preminente anche per quanto riguarda la Strategia Europa. La Regione presenta indicatori migliori, rispetto ai *target* nazionali fissati, per il tasso di occupazione (relativo alla popolazione nella fascia d'età 20-64 anni), l'abbandono scolastico e la spesa in Ricerca e Sviluppo. Presenta inoltre una situazione molto favorevole per quanto riguarda la percentuale di persone a rischio povertà ed esclusione sociale. Non sono invece disponibili dati a livello regionale sugli obiettivi di risparmio ed efficienza energetica e di riduzione delle emissioni inquinanti.

Riordino istituzionale e territoriale

Particolarmente significativo, anche per l'impatto e le ricadute sul contesto locale, è il riordino istituzionale avviato dalla Regione, anche sulla scia di quello nazionale. Come si legge nel DEF *“la sfida da affrontare è quella di realizzare un sistema di governo locale che, nel contesto della massima economicità, sia in grado di svolgere le funzioni di programmazione e quelle amministrative assicurando i necessari livelli di competenza tecnica e, nel contempo, la necessaria legittimazione democratica. Ciò dovrà in primo luogo misurarsi col tema del ripensamento in merito alle funzioni già di competenza delle Province, e in generale con la complessiva riorganizzazione delle funzioni amministrative dei Comuni, scandita secondo fasi temporali successive, al fine di garantire, per l'intero sistema regionale e locale, la razionale distribuzione delle funzioni secondo i principi di unicità, semplificazione, adeguatezza, prossimità al cittadino, non sovrapposizione e non duplicazione. In questo contesto si opererà per il rafforzamento e l'incentivazione della costituzione di sportelli unici e strutture organizzative unitarie con funzioni di coordinamento dei procedimenti amministrativi complessi. A livello dell'assetto degli Enti locali, la Regione proseguirà nelle azioni di promozione finalizzate a incentivare le fusioni di Comuni, così come il ricorso al modello dell'Unione di Comuni, anche al fine di ottemperare agli obblighi di gestione obbligatoria derivanti dalla normativa statale o regionale. Parallelamente prosegue l'implementazione e la messa a regime di importanti interventi già avviati, quali la nuova Agenzia territoriale per i servizi idrici e i rifiuti, le Macro-aree per i parchi e la biodiversità, la riunificazione delle agenzie per la mobilità e il trasporto pubblico locale, in linea con la definizione degli ambiti di riferimento per i relativi servizi”*.

Le gestioni associate nella legislazione regionale

Un tassello fondamentale del processo di razionalizzazione della spesa pubblica è rappresentato da disegno di riordino istituzionale. In questo contesto segnaliamo la **legge regionale n. 21/2012** ad oggetto *“Misure per assicurare il governo territoriale delle funzioni amministrative secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza”*. Con

questa legge la Regione Emilia Romagna ha inteso dare attuazione all'articolo 14, commi 27 e 28, del decreto legge n. 78/2010 (conv. in legge n. 122/2010) sull'esercizio in forma associata delle funzioni fondamentali da parte dei comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, salvo diversa decisione della regione di appartenenza.

“La legge n. 21/2012 muove dall'idea che la massima efficienza del sistema amministrativo nel suo complesso possa raggiungersi principalmente attraverso il consolidamento del ruolo delle Unioni di comuni che sembra rappresentare l'unica strada (oltre alle fusioni), specie per i Comuni di piccole dimensioni, per superare le crescenti difficoltà, garantendo il raggiungimento di economie di scala, l'efficienza dei servizi nonché un adeguato livello di preparazione tecnica a fronte di competenze amministrative che vanno via via aumentando. La cooperazione intercomunale è rafforzata attraverso una molteplicità di strumenti, principalmente disciplinati all'art.7 del progetto di legge. In particolare, si prevede:

1) il coinvolgimento nelle gestioni associate obbligatorie sia dei Comuni di piccole dimensioni, già obbligati ai sensi della normativa statale, sia dei Comuni più grandi, inclusi anch'essi obbligatoriamente nei medesimi ambiti ottimali (tranne i comuni capoluogo). Del resto, la concreta applicazione della normativa statale, considerando il nostro specifico contesto territoriale e, in particolar modo, l'ubicazione (a macchia di leopardo) dei comuni “sotto soglia” statale, chiama necessariamente in causa anche i comuni con più di 5.000 abitanti (o 3.000 nelle zone montane) qualora si voglia effettivamente garantire la dimensione “omogenea e ottimale per area geografica”, la funzionalità e la capacità di generare economie di scala, nonché l'apporto di alta esperienza gestionale da parte dei Comuni di maggiore dimensione demografiche. (...). Il progetto di legge precisa che tutti gli obblighi di gestione associata possono essere realizzati attraverso la costituzione di sub-ambiti gestionali finalizzati ad una migliore organizzazione del servizio, qualora vi sia coincidenza tra l'ambito ottimale e il territorio dell'unione e ciò sia espressamente previsto nello statuto della stessa unione.

2) la costituzione all'interno di ciascun ambito di una sola unione al fine di favorire, attraverso meccanismi incentivanti, la sua tendenziale coincidenza con l'ambito territoriale ritenuto ottimale ai fini della gestione obbligatoria, nonché l'individuazione di parametri demografici minimi che ciascuna Unione di Comuni è tenuta a rispettare (10.000 abitanti o 8.000 se nei territori montani); qualora nell'ambito vi siano più unioni pre-esistenti la previsione secondo cui all'interno di ciascun ambito non può che esservi una sola unione, comporta, per i comuni ivi aggregati, l'obbligo di adeguarsi alla previsione normativa, anche ricorrendo all'aggregazione delle forme associative che insistono nel medesimo ambito.

3) il rafforzamento della cooperazione funzionale di tutti i Comuni inclusi nell'ambito anche attraverso la previsione dell'obbligo di gestione delle funzioni ex- provinciali che saranno conferite ai Comuni all'esito del processo di riordino provinciale (fatta salva diversa disposizione legislativa);

4) la previsione di meccanismi che incentivano la costituzione delle Unioni”.

Il riordino delle Province e l'attuazione della legge n. 56/2014

Province e Città Metropolitana. La legge 7 aprile 2014, n. 56 in materia di ‘Disposizioni sulle Città Metropolitane, sulle Province, sulle Unioni e fusioni di Comuni’, nota con il nome di ‘Legge Delrio’ ha ridisegnato, a Costituzione invariata, il sistema di governo locale, avendo circoscritto il proprio raggio di azione alle Città Metropolitane, alle Province ed alle unioni e fusioni di Comuni. La legge infatti ha dato corpo alle prime,

rivoluzionato il modo di essere delle seconde, innovato sensibilmente le terze. Essa si connette anche con il disegno di legge costituzionale di riforma del Titolo V, Parte seconda, della Costituzione, approvato dal Senato in prima lettura il 13 ottobre 2015. Al riordino delle funzioni si è provveduto in Emilia-Romagna con la LR 30 luglio 2015, n. 13, *‘Riforma del sistema di governo regionale e locale e disposizioni su Città Metropolitana di Bologna, Province, Comuni e loro Unioni’* nei modi più avanti riportati. La L. 56/2014, nel dare avvio al processo di riordino territoriale, ha previsto che le Province siano configurate quali enti territoriali di Area Vasta, trasformandole da enti territoriali direttamente rappresentativi delle proprie comunità ad enti di secondo livello, titolari di rilevanti funzioni fondamentali³⁸. Sulla base della legge Delrio, le funzioni conferite alle Province dall’ordinamento previgente sono state sottoposte ad un complesso processo di riordino, all’esito del quale le stesse sono state *38 Le Province ai sensi della Legge 56/2014 art. 1 c.85 esercitano le seguenti funzioni fondamentali: “a) pianificazione territoriale Provinciale di coordinamento nonché tutela e valorizzazione dell’ambiente, per gli aspetti di competenza; b) pianificazione dei servizi di trasporto in ambito Provinciale (...); c) programmazione Provinciale della rete scolastica, nel rispetto della programmazione regionale; d) raccolta ed elaborazione di dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali; e) gestione dell’edilizia scolastica; f) controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e promozione delle pari opportunità sul territorio Provinciale.”* confermate in capo alle Province, conferite a Comuni o a loro forme associative, ovvero ricondotte in capo alla Regione. L’istituzione delle Città Metropolitane (tra le quali è compresa Bologna) - che a partire dal 1° gennaio 2015 sono subentrate alle rispettive Province - è stato l’esito di un lungo percorso che vede nella L. 56/2014 lo strumento di attuazione e di definizione degli aspetti operativi. Sono attribuite alle Città Metropolitane: - le funzioni fondamentali attribuite alle Province nell’ambito del processo di riordino; - ulteriori rilevanti funzioni fondamentali. La Regione Emilia Romagna, nel rispetto di quanto previsto dalla L. 56/2014 ha avviato nel 2014 e concluso nel 2015 una ricognizione delle funzioni, delle risorse umane, strumentali, immobiliari e mobiliari delle Province. Il personale dipendente dalle Province alla data della ricognizione (Dicembre 2014) è risultato di 3.980 unità circa. Contestualmente, la Regione Emilia Romagna, come previsto dall’Accordo Stato-Regioni partecipa ai lavori dell’Osservatorio nazionale per l’attuazione della legge Delrio e ha costituito e coordina le attività relative alla gestione dei lavori dell’Osservatorio regionale, appositamente costituito quale sede di concertazione tra i diversi livelli istituzionali. In tale sede la Regione opera attraverso il coinvolgimento di tutte le Direzioni generali e di tutti i rappresentanti delle Province interessate dal trasferimento del personale e delle risorse strumentali. Nel quadro del processo di riforma delineato dalla legge Delrio si è collocato, anche, il percorso di costituzione della Città Metropolitana di Bologna che, nel corso del 2014, ha provveduto all’elezione dei propri organi e a dotarsi del relativo Statuto che è stato approvato dal Consiglio Metropolitan di Bologna in data 23 dicembre 2014.

Comuni e forme associative. Nell’ambito del nuovo sistema di *governance* locale delineato dalla L. 56/2014, i Comuni sono interessati da processi di fusione, unione e di gestione associata delle funzioni fondamentali. L’obbligatorietà della gestione associata per i piccoli Comuni è stata introdotta con il DL 31 maggio 2010, n. 78, *‘Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica’*, convertito con modificazioni dalla L. 30 luglio 2010, n. 122 (più volte modificato) che ha

imposto (art. 14, comma 27) ai Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, ovvero fino a 3.000 abitanti se appartenenti o appartenuti a comunità montane (comma 28), l'obbligo di gestire in forma associata tutte le loro funzioni fondamentali di cui al comma 27, ad esclusione della lettera l) (tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale), ed ha demandato alla legge regionale l'individuazione dell'ambito ottimale per il loro svolgimento. La Legge 56 ha dettato ulteriori norme in merito alle Unioni di Comuni e ai processi di fusione e incorporazione comunale (art.1 c. 104-141) anche attraverso la previsione di misure di incentivazione finanziaria. La LR 21 dicembre 2012, n. 21 (*“Misure per assicurare il governo territoriale delle funzioni amministrative secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza”*), in attuazione della normativa statale, ha dettato la disciplina procedimentale e i criteri sostanziali per l'individuazione della dimensione territoriale ritenuta ottimale ai fini della gestione associata obbligatoria, estendendo a tutti i Comuni inclusi negli ambiti ottimali, compresi quelli con popolazione superiore alla soglia indicata dal legislatore statale, l'obbligo di gestire in forma associata alcune funzioni fondamentali, quali i servizi informatici ed altre 3 funzioni scelte tra pianificazione urbanistica ed edilizia, protezione civile, sistema locale dei servizi sociali, polizia locale, gestione del personale, tributi e sportello unico telematico per le attività produttive (SUAP). La LR 21/2012 muove dall'idea che la massima efficienza del sistema amministrativo nel suo complesso possa raggiungersi principalmente attraverso il consolidamento del ruolo delle Unioni di Comuni e delle fusioni dei Comuni, specie per i Comuni di piccole dimensioni, per superare le crescenti difficoltà, garantendo il raggiungimento di economie di scala, l'efficienza dei servizi nonché un adeguato livello di preparazione tecnica a fronte di competenze amministrative che vanno via via aumentando. A seguito delle definizioni, su proposta dei comuni, di 46 ambiti territoriali ottimali da parte della Giunta (DGR 286/2013) che comprendono tutti i comuni esclusi soltanto 7 capoluoghi, i comuni hanno avviato, proseguito e portato a compimento i processi di adeguamento alla legge da parte delle unioni esistenti provveduto alla costituzione di nuove unioni, in particolare di quelle derivate da comunità montane estinte. Peraltro con deliberazione n. 1904 del novembre 2015 l'ambito territoriale denominato “Rimini sud” è stato suddiviso nei due ambiti di “Valconca” ricomprendente i Comuni di Gemmano, Mondaino, Montefiore Conca, Montegridolfo, Monte Colombo, Montescudo, Morciano di Romagna, San Clemente e Saludecio e in quello denominato Riviera del Conca comprendente i comuni di Cattolica, Coriano, Misano Adriatico, Riccione e San Giovanni in Marignano, sulla base dell'art. 6 bis della LR 21/2012 introdotto dall'articolo 8 LR 13/2015. Pertanto ad oggi le unioni di comuni conformi alla LR 21/2012, a seguito di processi di aggregazione e adeguamento, sono 44 (di cui 23 già svolgono la gestione associata dei servizi sociali sull'intero ambito e 3 a livello di sub-ambito). Nel 2016 sono continuati i processi di adesione di singoli comuni non ancora associati all'unione del proprio ambito (Malalbergo e Castenaso nell'Unione Terre di pianura, e Saludecio nell'Unione della Valconca, che decorrono dal 1.1. 2016 nonché Bedonia nell'Unione Valli Taro e Ceno che decorre in corso d'anno), che in alcuni casi è così diventata coincidente con l'ambito stesso ed inoltre sono stati portati a compimento in molte unioni i processi di gestione effettiva delle funzioni obbligatorie

tra tutti i comuni (necessarie anche per l'accesso ai contributi) compreso il trasferimento del relativo personale comunale. Parallelamente diverse unioni costituite da più tempo hanno messo in campo ulteriori iniziative di sviluppo e di riorganizzazione, particolarmente con riguardo alle centrali uniche di committenza e in due casi alle funzioni dei servizi finanziari, queste di grandissima rilevanza. E' da segnalare inoltre come dato generale un ulteriore incremento delle gestioni associate, nonostante l'ulteriore proroga al 1° gennaio 2017 dell'obbligo di gestione associata delle funzioni fondamentali da parte dei comuni di minori dimensioni: questo dato incrementale testimonia che la rete delle Unioni nella nostra regione è molto attiva e dinamica. Per ciò che riguarda i processi di fusione, le fusioni finora concluse in Regione sono 8 e hanno portato alla soppressione di 22 Comuni: dal 1° gennaio 2014 sono istituiti i 4 Comuni di Valsamoggia (BO), Fiscaglia (FE), Poggio Torriana (RN), Sissa Trecasali (PR), con soppressione di 12 preesistenti Comuni, e dal 1° gennaio 2016 sono nati i 4 Comuni di Ventasso (RE), Alto Reno Terme (BO), Polesine Zibello (PR), Montescudo – Monte Colombo (RN), subentrati a 10 preesistenti Comuni. Pertanto, il numero complessivo dei Comuni dell'Emilia Romagna è diminuito dai 348 Comuni nel 2013 a 334 al 1° gennaio 2016. Sono attualmente in corso 6 nuovi procedimenti di fusione che riguardano altri 16 Comuni della Regione, nella Città metropolitana di Bologna e nelle Province di Ferrara, Piacenza, Reggio Emilia e Rimini. Per sostenere nel modo migliore i processi di fusione è stata approvata (con DGR n. 379/2016) la nuova disciplina del sostegno finanziario - adottata in attuazione dell'art. 18 bis della LR 24/1996 introdotto dall'art. 9 della LR 13/2015- che, per i prossimi anni, la Regione intende mettere a disposizione dei Comuni intenzionati ad intraprendere percorsi di fusione, specialmente di quelli più in difficoltà per ragioni territoriali e/o finanziarie. Proseguono, inoltre, le attività dell'Osservatorio regionale delle fusioni (istituito con DGR n. 1446/2015), insediatosi nel dicembre 2015, quale sede di raccordo tra tutti gli interlocutori istituzionali impegnati a supportare i processi di fusione. Poiché dal territorio regionale provengono numerose sollecitazioni e il dibattito politico istituzionale sul tema è sempre più vivace, la Regione si è organizzata per accompagnare i Comuni nell'intero percorso, sostenendo anche la fase partecipativa e gli studi di fattibilità propedeutici all'avvio dei percorsi, fino alla complessa attività di riorganizzazione funzionale connessa all'avvio dei nuovi enti a seguito di fusione. Grande attenzione è dedicata alla comunicazione, attraverso il sito della Giunta dedicato alle fusioni, per agevolare concretamente gli amministratori che vogliono intraprendere questi processi.

Riforma delle Province e riordino territoriale in Emilia Romagna. Come anticipato la L. 56/2014, che nasce con forti elementi di transitorietà istituzionale, è intervenuta sull'assetto istituzionale e funzionale delle Province, nonché sull'istituzione della Città Metropolitana, ma non sulla modifica del numero o dei confini delle prime. Nell'attuale quadro normativo ed in attesa dell'entrata in vigore della legge di riforma costituzionale, per la Regione si è aperta una importante fase di sperimentazione istituzionale in cui affrontare vari temi, dall'esercizio delle funzioni di area vasta in ambiti territoriali adeguati al "nuovo modello territoriale" in cui Regione, Città Metropolitana di Bologna, Province, comuni e loro unioni sono chiamati a concorrere sulla base di nuovi presupposti. A seguito di un ampio confronto istituzionale, la Regione ha adottato la LR 13/2015, la quale coniuga l'esigenza del

riordino delle funzioni Provinciali con la necessità di costruire un nuovo modello di *governance* territoriale che, partendo dalle innovazioni apportate dalla L. 56/2014, possa non solo affrontare le complessità della fase transitoria ma anche porre le premesse per lo sviluppo del sistema territoriale nel suo complesso, seppure in un contesto di estrema crisi finanziaria. In questa prospettiva, il punto di partenza è rappresentato dalla definizione strategica del nuovo ruolo istituzionale che dovranno avere Regione, Città Metropolitana di Bologna, Province, comuni e loro unioni, in una cornice ispirata al principio di massima integrazione tra tutti i livelli istituzionali. Il perno essenziale del “nuovo modello territoriale” è rappresentato da più incisive sedi di concertazione inter-istituzionale, volte ad assicurare il concorso effettivo delle aree vaste metropolitana e Provinciali alla definizione delle strategie territoriali. A questo fine, la legge regionale ha previsto l’istituzione della Conferenza inter-istituzionale per l’integrazione territoriale composta dal Presidente della Regione, che la presiede, dall’Assessore regionale competente in materia di riordino istituzionale, dal Sindaco metropolitano, dai Presidenti delle Province, nonché dal Presidente di ANCI regionale. Tale Conferenza, che è posta a presidio del rafforzamento dell’integrazione amministrativa e territoriale, ha approvato, nella sua seduta di insediamento, un documento unitario di strategia istituzionale e di programmazione degli obiettivi del governo territoriale. Ad essa è attribuito il compito, altresì, di presidiare la transizione istituzionale fino al completamento del processo di riordino, in coerenza con le disposizioni della LR 13/2015 e nel quadro dei principi di cui alla L. 56/2014, subentrando sostanzialmente dal punto 34 di vista materiale alle funzioni precedentemente svolte dall’Osservatorio regionale per l’attuazione della L. 56/2014. Per il governo delle relazioni Regione-Città Metropolitana di Bologna, è prevista un’apposita sede istituzionale e di indirizzo (Regione-Città Metropolitana di Bologna), ai fini dello sviluppo di indirizzi legislativi e programmatico-politici coerenti, innanzitutto, con il Piano strategico metropolitano, nel perseguimento delle finalità attribuite a tale strumento dalla legge statale. Il tutto, sulla base di una Intesa generale quadro, sottoscritta dal Presidente della Regione Emilia- Romagna e dal Sindaco della Città Metropolitana in data 13 gennaio 2016. La legge regionale è strutturata in modo da far emergere subito e nitidamente il suo impianto generale. Poste le premesse per l’individuazione del “nuovo modello territoriale”, attraverso la definizione del ruolo istituzionale di tutti i livelli del governo territoriale e dei nuovi strumenti di *governance*, è resa esplicita la volontà del legislatore di far corrispondere le specifiche proposte di riordino a settori organici di materie (Ambiente, difesa del suolo e della costa, protezione civile, Trasporti e viabilità, Agricoltura, caccia e pesca, Attività produttive, commercio e turismo, Istruzione e formazione professionale, Lavoro, cultura, sport e giovani, Sanità e politiche sociali). Per ciascun settore organico di materia sono state indicate le funzioni oggetto di riordino sotto il profilo della competenza o del contenuto, le funzioni confermate in capo ai diversi soggetti istituzionali, nonché i principi per i successivi adeguamenti legislativi. Nel quadro delle disposizioni della L. 56/2014, a ciascun livello di governo sono attribuiti compiti e funzioni in coerenza, rispettivamente, con il ruolo istituzionale di indirizzo, pianificazione e controllo della Regione, di governo dell’area vasta della Città Metropolitana di Bologna, di governo delle aree vaste delle Province, del governo di prossimità dei comuni e delle loro unioni. Un punto nevralgico della legge regionale è rappresentato dal ruolo

istituzionale che le Province possono esercitare a seguito dell'approvazione della L. 56/2014, che, come è ben noto, le ha trasformate in enti di secondo grado, ad elezione indiretta, i cui organi sono composti da sindaci e consiglieri comunali, prevedendone una nuova fisionomia funzionale, di portata ben più circoscritta rispetto a quella previgente. La legge regionale ha inteso porre le premesse perché in prospettiva si possano determinare le condizioni per realizzare, in Emilia-Romagna, "aree vaste inter-provinciali" secondo le specifiche esigenze dei territori. E' previsto, in particolare, la possibilità che, su iniziativa delle Province, le funzioni loro attribuite dalla legislazione statale vigente ed in particolare dall'articolo 1, comma 85, della L. 56/2014, nonché quelle loro confermate dalla Regione con la Legge Regionale n. 13, siano esercitate in forma associata, previa convenzione, e in ambiti territoriali di area vasta adeguati. Infatti, per dar seguito alle previsioni della Legge Regionale n. 13, le Province della Romagna (Ravenna, Forlì-Cesena e Rimini) ed alcune Province dell'Emilia (Parma e Piacenza) hanno approvato, nei rispettivi Consigli, delibere per l'attivazione di progetti sperimentali di associazione di funzioni in area vasta. A seguito delle suddette delibere i Consigli delle tre province romagnole hanno approvato due accordi attuativi con particolare riferimento all'associazione delle funzioni di pianificazione territoriale e di gestione dei sistemi informatici. La LR n. 13 si caratterizza anche per valorizzare il ruolo dei comuni e delle loro unioni. Emerge dalla disciplina il "nuovo" ruolo riservato alle unioni conformi alle previsioni della LR 21/2012, individuate quali "interlocutori" istituzionali della Regione. La legge regionale, con norma di principio, rafforza il ruolo delle unioni chiamate a partecipare alle politiche ed alla programmazione regionale nell'ambito delle sedi di confronto e partecipazione. La legge specifica inoltre che l'Unione costituisce, nello sviluppo delle politiche regionali stesse, il perno dell'organizzazione dei servizi di prossimità al cittadino a presidio del territorio. In coerenza a tali principi, si anticipa la scelta del legislatore di attribuire alle unioni di comuni funzioni in materia di vincolo idrogeologico e forestazione, unitamente ad alcune funzioni a presidio dello sviluppo turistico dei territori; titolari di queste funzioni sono le unioni costituite negli ambiti di cui alla LR 21/2012, ovvero i comuni qualora non aderenti ad alcuna unione. 35

Apposite misure sono volte a favorire lo sviluppo delle fusioni di comuni, introducendo norme di semplificazione procedimentale e di incentivazione finanziaria, volte a stimolare fusioni demograficamente significative e coinvolgenti il maggior numero di comuni. A presidio della fase transitoria, la legge regionale contiene specifiche disposizioni volte a regolare le procedure di mobilità del personale interessato dal riordino delle funzioni, prevedendo forme di coinvolgimento e confronto con le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative. L'obiettivo che si persegue è quello di ottimizzare l'allocatione delle risorse umane, in coerenza al nuovo ruolo istituzionale dei diversi livelli di governo, perseguendo la valorizzazione delle competenze ed il mantenimento della professionalità dei dipendenti nel nuovo contesto organizzativo. A tal fine, la Giunta regionale ha approvato due accordi con le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative per la definizione del percorso di transizione riferito al personale, ai procedimenti ed alle dotazioni strumentali, ivi compresi gli immobili. Per il governo delle complessità inerenti alla fase transitoria e a garanzia della continuità di esercizio delle funzioni amministrative, la legge regionale ha previsto l'istituzione di una unità tecnica di missione trasversale, posta a presidio

del monitoraggio degli effetti derivanti dal riordino delle funzioni amministrative ed a garanzia della chiusura dei lavori svolti dalle unità tecniche di missione settoriali, che hanno operato per la ricognizione dei procedimenti amministrativi in corso alla data di decorrenza dell'esercizio della funzione da parte dell'ente subentrante, per la ricognizione dei beni e delle risorse finanziarie e strumentali.

La LR 13/2015 affronta inoltre il tema della ridisciplina e del riparto delle funzioni amministrative tra Regione, Città Metropolitana di Bologna, Province, Comuni e loro Unioni, dedicando specifici capi ai diversi settori organici di materie. In generale il legislatore regionale ha inteso operare una distinzione delle competenze fra i vari livelli di governo attuando i principi di sussidiarietà, di economicità ed adeguatezza dell'azione amministrativa, riservando per sé o per le sue Agenzie strumentali tutte quelle funzioni che richiedevano la costituzione di centri di competenza interistituzionali, come ad esempio nell'**Ambiente** si è fatto per Agenzia regionale per la prevenzione, l'ambiente e l'energia e per Agenzia di protezione civile e sicurezza territoriale, cui sono state riconosciute tutte le funzioni di gestione amministrativa e di controllo. Altri esempi significativi del riordino delle funzioni amministrative operata dalla Regione sono rinvenibili in modo particolare nell'**Agricoltura, caccia e pesca**, nel quale il legislatore regionale ha riaccentrato in capo a sé tutte le funzioni comprese quelle gestionali rispondendo in tal modo ai dettami della disciplina europea di settore. Nella materia del **Lavoro e Formazione Professionale** si è prevista la costituzione di una unica Agenzia Regionale del Lavoro che assumerà al suo interno tutto il personale e tutte le funzioni precedentemente svolte dalle Province e dalla Città Metropolitana di Bologna. La Regione a seguito dell'approvazione della LR 13 ha approvato una serie di atti di natura organizzativa per garantire la transizione delle funzioni in capo ai nuovi titolari oltre che il personale ad esse dedicato.

In attuazione dell'articolo 65, comma 2, della LR 13/2015 il quale - oltre a riconoscere alla Regione la titolarità delle funzioni in materia sociale ed educativa già spettanti alle Province e non ricomprese tra quelle indicate dalla L. 56/2014 come fondamentali - stabilisce che con successive leggi regionali si provveda alla riforma delle leggi nei settori sociale ed educativo, è in corso di adozione progetto di legge regionale recante "*Modifiche legislative in materia di politiche sociali e abitative conseguenti alla riforma del sistema di governo regionale e locale*", approvato con deliberazione della Giunta regionale n. 800 del 30 maggio 2016 L'intervento legislativo in corso di approvazione, ha l'obiettivo, oltre che di completare il processo di riordino normativo in conformità con il nuovo assetto delle funzioni stabilito dall'articolo 65, di assicurare sul territorio regionale un'adeguata articolazione della funzione amministrativa, in coerenza con quanto individuato dalla LR 21 dicembre 2012, n. 21 sul riordino territoriale. Il progetto di legge interviene aggiornando ed armonizzando la disciplina vigente nelle diverse materie afferenti alle politiche sociali, al Terzo settore, alle politiche per le giovani generazioni e alle politiche abitative, rispetto al nuovo assetto istituzionale regionale e locale. Le modifiche legislative proposte coinvolgono principalmente le seguenti leggi:

- LR n. 2 del 2003 in materia di sistema integrato di interventi e servizi sociali;
- LR n. 5 del 2004 in materia di integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati;

- LR n. 34 del 2002 riguardante la valorizzazione delle associazioni di promozione sociale;
- LR n. 12 del 2005 riguardante la valorizzazione delle organizzazioni di volontariato;
- LR n. 14 del 2008 in materia di politiche per le giovani generazioni;
- LR n. 24 del 2001 in materia di politiche abitative.

Viene colta inoltre l'occasione di intervenire sotto il profilo della semplificazione e della chiarezza normativa nelle diverse leggi settoriali, prevedendo anche l'abrogazione espressa del Capo II del Titolo VII della Parte Seconda della LR 21 aprile 1999, n. 3 (*Riforma del sistema regionale e locale*), nel quale era contenuta la disciplina dell'attribuzione delle competenze in materia tra i diversi livelli di governo regionale, in attuazione della cosiddetta “*Riforma Bassanini*”.

Il quadro della finanza territoriale Comuni. Il concorso degli Enti Locali agli obiettivi di finanza pubblica per l'anno 2017 è definito dalla L. 243/2012 che, all'articolo 9, introduce l'equilibrio dei bilanci delle Regioni e degli Enti Locali, come già visto nella sezione 1.2.2. La L. 243 disciplina anche il ricorso all'indebitamento, prevedendo all'articolo 10 che nessun ente territoriale possa ricorrere all'indebitamento in misura superiore all'importo della spesa per rimborso prestiti risultante dal proprio bilancio di previsione. L'indebitamento, inoltre, è consentito solo per il finanziamento di spese di investimento e contestualmente all'adozione di piani di ammortamento di durata non superiore alla vita utile del bene che si acquista o realizza. L'ulteriore ricorso all'indebitamento è subordinato alla definizione di intese da concludersi in ambito regionale. A questo fine gli enti dovranno comunicare annualmente il saldo di cassa finale che prevedono di conseguire e gli investimenti che si propongono di realizzare attraverso il ricorso all'indebitamento o mediante i risultati di amministrazione degli esercizi precedenti. Le Regioni potranno redistribuire le possibilità di investimento, senza aumentare il debito territoriale complessivo, garantendo l'equilibrio della gestione di cassa finale del complesso degli enti territoriali del proprio territorio. Il disegno di legge presentato al Senato in materia di “*Modifiche alla legge 24 dicembre 2012 n. 243, in materia di equilibrio dei bilancio delle regioni e degli Enti Locali*”, prevede il rispetto di un unico saldo non negativo in termini di competenza (in luogo degli 8 previsti nella formulazione attuale) e il rimando alla Legge dello Stato per la disciplina del conteggio del fondo pluriennale vincolato nell'equilibrio. Per quanto riguarda l'art. 10, le modifiche proposte concernono l'introduzione di meccanismi analoghi a quelli per il debito, per l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione per operazioni di investimento. Infine, nel presentare il quadro complessivo in cui si trovano ad operare i Comuni, è opportuno non dimenticare l'evoluzione della normativa che negli ultimi 5 anni ha prodotto una contrazione della spesa corrente e di investimento. Con riferimento ai comuni dell'Emilia Romagna e al periodo 2010 – 2014, i grafici che seguono mostrano i dati di entrata e di spesa.

Analisi delle entrate. Le entrate correnti mostrano l'incremento nel corso degli anni delle entrate tributarie, in valore assoluto circa 1,5 miliardi di differenza tra il 2014 e il 2010, risultato prodotto dal tentativo di introdurre il “federalismo fiscale”,

disciplinato dalla L. 42 del 2009. Si tratta, in realtà, di una diversa contabilizzazione di alcuni trasferimenti (fiscalizzazione dei trasferimenti correnti attraverso l'introduzione della compartecipazione all'IVA) riducendo di conseguenza l'ammontare dei trasferimenti rispetto al 2010. Nel 2012, con l'introduzione dell'Imposta Municipale Propria, l'autonomia finanziaria diventa ancora più marcata, anche se complessivamente il sistema tributario dei Comuni continua a manifestare segni di ritardo nell'attuazione del progetto di ampliamento dei margini di autonomia effettiva. Anche le novità introdotte dalla legge di stabilità 201642 in tema di abolizione della Tassa sui Servizi Indivisibili (TASI) sull'abitazione principale, sull'esclusione dalla tassazione locale dei terreni agricoli e sulle altre misure agevolative fiscali ed il contestuale incremento del fondo di solidarietà comunale a compensazione delle perdite di gettito, non fanno che rafforzare un sistema di finanziamento basato sui trasferimenti, che si allontana dai criteri della riforma del federalismo fiscale municipale. Queste disposizioni, unitamente al blocco delle aliquote, hanno comportato una revisione delle assegnazioni a titolo di Fondo di Solidarietà Comunale con un incremento, a decorrere dall'anno 2016, di complessivi 3.767,45, in modo da garantire l'invarianza di gettito ai comuni pur nel mutato quadro normativo. La manovra finanziaria risulta, per il comparto dei comuni, di tipo espansivo per circa 1.000 milioni di euro nel 2016, 200 nel 2017 e 75 nel 2018. Nel rapporto di composizione le entrate tributarie passano dal 42% ad oltre il 70% rispetto al totale delle entrate correnti; una dinamica dovuta sia al protrarsi del ricorso allo sforzo fiscale degli enti, sia alle modifiche dei moltiplicatori applicati per la determinazione delle basi imponibili di alcune imposte. Non va poi dimenticata l'incidenza della tassa per la raccolta e smaltimento dei rifiuti allocata obbligatoriamente tra le entrate tributarie a partire dal 2013. Di conseguenza, nel periodo in osservazione il livello delle entrate tributarie, secondo la distribuzione pro capite, è passato dal valore di 385,08 euro pro capite del 2010 ai 730,86 euro pro capite del 2014.

Entrate dei comuni 2010 - 2014

Parallelamente, l'incidenza dei trasferimenti correnti passa dal 31% del 2010 all'8,50% del 2014, con una riduzione da 1,27 miliardi di euro del 2010 a 392 milioni nel 2014. L'andamento in controtendenza del 2013, invece, è dovuto al sisma del maggio 2012, che ha comportato un incremento dei trasferimenti correnti e una dilazione dei termini per il versamento dei tributi. Per quello che riguarda le entrate da tariffe, gestione dei beni e partecipazioni (entrate extratributarie) si registra una tendenziale diminuzione dovuta anche al passaggio di molti comuni da tariffa a tassa in ordine alla gestione del servizio smaltimento rifiuti, con conseguente contabilizzazione dell'entrata al Titolo I. Le risorse per gli investimenti mostrano un progressivo decremento, dovuto principalmente alla difficoltà di una ripresa delle attività edilizie, con conseguente crollo degli oneri di urbanizzazione. L'eccezione dell'anno 2013, è dovuta agli effetti della ricostruzione post sisma. Si conferma, inoltre, l'incremento di entrate da indebitamento negli ultimi due anni, determinato dalla contabilizzazione delle anticipazioni di liquidità previste dal DL n. 35/2013 e dal DL n. 66/2014, in presenza di un margine in conto capitale negativo.

Analisi della spesa. L'analisi condotta in merito alle spese dei Comuni mostra una generale tendenza alla contrazione. La variazione complessiva della spesa corrente

2014/2010 registra un incremento del 7,8% contro la riduzione della spesa in conto capitale del 31,2%. La spesa corrente, rigida per definizione, risente dei ripetuti tagli imposti dal legislatore registrando, comunque, un incremento nel 2013 corrispondente all'internalizzazione della spesa per il servizio smaltimento rifiuti. Sulle spese per investimento emerge una riduzione consistente imputabile principalmente alle stringenti regole del Patto di stabilità interno applicate, a partire dal 2013, anche ai comuni con popolazione compresa tra i 1.000 e i 5.000 abitanti e soprattutto ai tagli consistenti derivanti dalle manovre di finanza pubblica che cumulativamente, negli ultimi anni, hanno avuto ripercussioni non indifferenti sulla finanza locale. Nonostante le anticipazioni di liquidità e gli spazi finanziari a tal fine previsti dal DL n. 35/2013 e dal DL n. 66/2014, l'auspicato incremento delle spese in conto capitale, e la conseguente ripresa degli investimenti con le attese ricadute in termini di sviluppo delle economie locali, non si è registrato sia per la mancanza di liquidità degli enti, sia per le tempistiche decisamente lunghe della spesa per investimenti, connesse alla necessità di un'adeguata programmazione della stessa.

Spese dei comuni 2010 - 2014

La riduzione della spesa per restituzione di mutui e prestiti è dovuta ai vincoli imposti dal legislatore che ha escluso le entrate da mutuo ai fini della verifica del rispetto del patto di stabilità interno, di conseguenza gli enti locali hanno cessato di finanziare gli investimenti con il ricorso al debito. In questo contesto storico, l'art. 10 della già citata L. n. 243/2010 che assegna un ruolo di coordinamento alla regione in materia di indebitamento, costituisce una grossa opportunità per gli enti locali. Ulteriori elementi utili alla formulazione di valutazioni in merito agli andamenti della spesa in conto capitale dei Comuni possono trarsi dall'analisi dell'articolazione in funzioni. Per le spese in conto capitale è possibile evidenziare alcune contrazioni significative nell'ambito dei servizi produttivi (-96% di impegni rispetto al 2010), nel settore della polizia locale (-69%) e nel campo turistico (-66%) mentre risulta stabile la spesa per istruzione pubblica, a conferma dell'attenzione dei comuni della Regione agli investimenti per l'edilizia scolastica e la sicurezza delle strutture. La spesa corrente mostra un andamento più stabile, per via della maggiore rigidità della stessa, tuttavia si evidenzia un incremento nella funzione relativa al territorio e ambiente nell'anno 2013 dovuta alla contabilizzazione delle spese per il servizio smaltimento rifiuti di cui si è detto. Nell'attuale formulazione dell'art. 9 della L. 243/2012 gli enti sono tenuti a raggiungere un saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate finali e le spese finali (equilibrio finanziario) e un saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate correnti e le spese correnti, incluse le quote di capitale delle rate di ammortamento dei prestiti (equilibrio economico finanziario). Più in generale con l'entrata in vigore del D.Lgs. n. 118/2011 che disciplina l'armonizzazione dei bilanci si è introdotta la verifica costante dell'equilibrio economico-patrimoniale attraverso la rilevazione integrata dei fenomeni gestionali. Nei Comuni il margine corrente, dato dalla differenza tra entrate e spese correnti, risulta in complessivo miglioramento, mentre l'equilibrio economico finanziario, cioè la differenza tra entrate e spese correnti maggiorate dalla quota di rimborso prestiti⁴⁶, da lievemente negativo (-86 milioni di euro nel 2010), ritorna positivo (+200,5 milioni di euro nel 2014). Il diffuso utilizzo di entrate straordinarie per il conseguimento dell'equilibrio di parte corrente, previsto da apposite deroghe legislative, ha

comportato un'ulteriore sottrazione di risorse proprie agli investimenti (anni 2010 e 2011) finanziando spese correnti con entrate in conto capitale. Proprio per queste ragioni il margine conto capitale (differenza tra entrate e spese in conto capitale depurate delle riscossione di crediti e concessione di prestiti) è costantemente negativo, mentre l'equilibrio in conto capitale, garantito sommando le entrate per mutui e prestiti negli anni 2010 e 2011, diviene negativo negli anni successivi quando gli investimenti sono finanziati anche con il surplus di risorse correnti (avanzo di gestione). Il risultato di gestione, che rappresenta il saldo tra le entrate e le spese complessive della gestione di competenza, mostra valori positivi a partire dal 2012, anche per gli effetti delle norme di finanza pubblica che hanno comportato l'incremento dei risultati di amministrazione, ed una progressiva riduzione del volume di residui passivi, più che proporzionale rispetto a quella che ha interessato i residui attivi.

Province. A partire dall'anno 2010 le manovre statali hanno imposto un contributo al comparto delle Province che ha determinato un contenimento della spesa corrente (- 31%) e una forte contrazione degli investimenti (- 56%); i tagli divenuti via via sempre più rilevanti hanno portato i bilanci delle Province a rischio di disequilibrio. A causa degli ingenti tagli, anche per l'anno 2016, le Province e le Città Metropolitane hanno ottenuto di poter predisporre il bilancio di previsione per la sola annualità 2016 applicando l'avanzo libero e destinato già in sede di predisposizione. Inoltre è stata inoltrata una richiesta di annullamento delle sanzioni per il mancato rispetto del patto di stabilità 2015 di Province e città metropolitane. La Legge di stabilità 2015 (co. 418) ha previsto che le Province e le Città Metropolitane concorrano al contenimento della spesa pubblica attraverso una riduzione della spesa corrente di 1.000 milioni di euro per l'anno 2015, di 2.000 milioni per l'anno 2016 e per 3.000 milioni di euro a decorrere dall'anno 2017. Con la legge di stabilità 2016 (co. 754) sono stati aumentati i trasferimenti per interventi di edilizia scolastica e viabilità per complessivi 495 milioni, ridotti a 470 a partire dal 2017.

La spesa territoriale. Una approfondita conoscenza delle dinamiche, dell'evoluzione della spesa prodotta a livello regionale dalle amministrazioni locali – regioni, Comuni, Province, Comunità montane, unioni di Comuni – e dalle aziende, agenzie, enti e società che compongono l'insieme degli enti strumentali e partecipati locali è sicuramente importante per un buon governo della finanza regionale e locale, per accrescere le capacità di programmazione e per offrire elementi di conoscenza ai decisori politici. Tale rilevanza aumenta nelle fasi di riforma che interessano i rapporti tra i diversi livelli di governo. La spesa consolidata 2014, prodotta dall'insieme degli enti pubblici e degli operatori privati in controllo pubblico sul territorio della Regione Emilia-Romagna è pari a 81.925 milioni di euro. Determina tale ammontare la spesa effettuata da tutte le amministrazioni locali, dai loro enti strumentali o partecipati e dalla quota regionalizzata delle spese prodotte dallo Stato e dalle altre amministrazioni statali, quali ad esempio gli enti previdenziali. Considerando il solo comparto regionale (Regione, ASL, aziende ed enti regionali, società partecipate dalla regione), la spesa consolidata ammonta a 13.291 milioni di euro (+2,8% sul 2013) mentre la spesa consolidata del comparto locale è pari a 15.005 milioni di euro (-5,9% sul 2013). Tale decremento è ascrivibile soprattutto alle minori spese sostenute da quel sottoinsieme costituito da società di Enti Locali, aziende speciali, fondazioni

subregionali, istituzioni e Acer mentre in misura minore è dovuto alla contrazione della spesa delle Province. Gli elementi informativi che maggiormente si possono acquisire dall'analisi della spesa consolidata riguardano la quantificazione della spesa per funzioni: la spesa per il settore della Sanità e Sociale, prodotta dal comparto regionale, al netto delle duplicazioni intermedie, ad esempio, nel 2014 è pari a 11.329 milioni di euro, quella per il settore dei Trasporti e della Mobilità è pari a 486 milioni di euro, ecc. Il consolidamento della spesa pubblica quindi è uno straordinario strumento che consente di analizzare la spesa per funzioni, per comparti, per soggetti produttori di spesa. La semplice aggregazione della spesa ovvero la sommatoria delle spese iscritte nei bilanci dei soggetti nell'universo da esaminare invece non offre informazioni sulla spesa per funzione in quanto risente dei trasferimenti intermedi che spesso, come nel caso del settore della Sanità, raddoppiano i valori nominali. Tale analisi, tuttavia, può offrire utili informazioni sugli aggregati, sul "chi fa che cosa" evidenziando, seppur in termini finanziari, i rapporti tra i diversi soggetti.

Comparto 2013 spesa aggregata spesa consolidata

Dal mero confronto degli aggregati è evidente la riduzione del comparto regionale nel confronto tra spesa aggregata e consolidata: le regioni infatti erogano circa l'85% del loro bilancio alle aziende sanitarie (rapporto finanziario che si elide all'interno del comparto) mentre i trasferimenti intermedi tra soggetti rientranti nel comparto locale (Province a favore di Comuni; Province e Comuni a favore degli enti strumentali o partecipati) sono quantitativamente molto più contenuti e riducono la spesa di appena 4 punti percentuali.

Se si esamina la spesa aggregata 2014 si può osservare come essa risulta determinata, per circa il 57,4% da soggetti pubblici che afferiscono al comparto regionale, le Province sostengono spese pari al 1,6% della spesa complessiva, i Comuni governano direttamente una spesa corrispondente al 14,6% della spesa totale, mentre l'insieme delle agenzie, enti, consorzi, aziende e società pubbliche locali movimentano una spesa ben maggiore corrispondente al 26,4%. Uno degli aspetti tuttavia di maggior rilievo è il rapporto tra spesa prodotta da un ente di governo rappresentativo della Comunità locale (regione, Comuni, Province) e la spesa prodotta da agenzie ed enti strumentali all'ente di governo o da esso partecipati e da altri Enti Locali. Nel 2014, tale rapporto è pari a 43,8 per cento.

Programmi Missioni e obiettivi Regionali (DEF 2017)

Riforma del sistema di governo regionale e locale in attuazione della Legge n. 56 del 2014 e della LR n. 13 del 2015

Missione: Servizi istituzionali, generali e di gestione

Programma: - Tra gli obiettivi che la Giunta si pone quello dell'attuazione della Legge regionale di riordino istituzionale ha carattere prioritario. La riforma che la Regione ha avviato con l'approvazione della LR 13/2015 – in attuazione della L. 56/2014 - punta su una nuova definizione di *governance* territoriale basata sul miglioramento dell'azione amministrativa di tutti i soggetti istituzionali coinvolti dal riordino. La nuova *governance* dovrà essere in grado di contemperare esigenze di miglioramento dell'azione amministrativa attuata anche attraverso il completamento dei processi di mobilità del personale delle Province garantendo la continuità nell'esercizio di tutte le funzioni amministrative oggetto di riordino. La Regione, attraverso le previsioni della LR 13, intende inoltre proseguire nel sostegno e nella

promozione dei progetti di sperimentazione istituzionale fondate sulla creazione delle c.d. “aree vaste funzionali” che, superando la delimitazione territoriale data dal legislatore statale, tenda sempre più a far coincidere, con ambiti territoriali, intesi come ambiti ottimali per l’esercizio delle funzioni di livello sovra-provinciale.

Assessorato di riferimento *Bilancio, riordino istituzionale, risorse umane e pari opportunità*

Altri assessorati coinvolti *Giunta regionale per specifiche competenze*

Strumenti e modalità di attuazione: il processo di riordino istituzionale, avviato con l’approvazione della LR 13/2015, portato avanti anche attraverso l’approvazione di successivi provvedimenti da parte della Giunta che dispongono dei beni e delle risorse connesse all’esercizio delle funzioni oggetto di riordino. L’intero processo, viene presidiato attraverso la partecipazione ed il coordinamento delle c.d. sedi di concertazione stabili. In particolare saranno presidiate tutte le attività di carattere politico-istituzionale dell’Osservatorio nazionale per l’attuazione della L. 56/2014, dell’Osservatorio regionale e della Conferenza inter-istituzionale tra Regione, Province, Città Metropolitana di Bologna e ANCI regionale. Il presidio tecnico-amministrativo è garantito dalle unità tecniche di missione trasversali (generale e quella dedicata alla relazione tra la Regione Emilia- Romagna e la Città Metropolitana di Bologna) e da quelle settoriali (ambiente, agricoltura, caccia e pesca, attività produttive commercio e turismo e lavoro, ecc.) cui spetta il completamento della ricognizione dei procedimenti amministrativi in corso alla data di decorrenza dell’esercizio della funzione da parte dell’ente subentrante, la ricognizione dei beni e delle risorse finanziarie e strumentali, nonché il monitoraggio degli effetti derivanti dal riordino delle funzioni amministrative.

Altri soggetti che concorrono all’azione *Assemblea Legislativa, Enti locali*

Destinatari *Enti locali e Agenzie regionali*

Eventuali impatti sugli enti locali *Prevalentemente di tipo funzionale ed organizzativo*

Risultati attesi 2017: attuazione del processo di riordino istituzionale delineato dalla LR 13/2015, prosecuzione nell’implementazione dell’assetto funzionale degli enti coinvolti dal riordino, sviluppo dei contenuti dell’Intesa Generale quadro con la Città Metropolitana di Bologna, sviluppo dei progetti sperimentali di area vasta sovraprovinciale funzionale

Intera legislatura:

- proseguimento del processo di riordino attraverso provvedimenti di attuazione legislativa ;
- completamento del processo di riordino anche in coerenza con la riforma costituzionale del Titolo V, parte II della Costituzione, il cui *iter* di approvazione terminerà con il referendum costituzionale dell’ottobre 2016. Come conseguenza del nuovo riparto di competenze legislative, discenderà inoltre la necessità dell’adeguamento di tutta la legislazione regionale all’introduzione di nuovi e più estesi titoli di competenza legislativa statale, nonché alle correlate modifiche ai titoli di competenza legislativa regionale.

Unioni e fusioni di Comuni

Missione: Servizi istituzionali, generali e di gestione

Programma. Unioni di Comuni: le Unioni di Comuni saranno protagoniste di una nuova fase di incremento del loro ruolo istituzionale, rappresentando esse, nello sviluppo delle politiche regionali, il perno dell'organizzazione dei servizi di prossimità al cittadino, come espressamente riconosciuto all'art. 8 della LR 13/2015. Compito delle Unioni, ai sensi di tale norma, è realizzare l'integrazione delle politiche e dell'azione amministrativa dei Comuni favorendo i rapporti di collaborazione fra i Comuni aderenti e quelli non ancora aderenti del medesimo ambito ottimale.

Fusioni di Comuni: le fusioni di Comuni saranno oggetto di una riflessione politica, partendo dall'assunto che la fusione è una opzione che deve essere vista più come una opportunità strategica che come approdo necessitato per ragioni contingenti. I nuovi criteri di incentivazione mireranno ad erogare finanziamenti prioritariamente alle aggregazioni con una soglia minima di 5.000 abitanti, ma, al contempo, sosterranno anche l'accorpamento dei comuni con meno di 1000 abitanti e saranno, altresì, previste premialità per le fusioni con maggior popolazione e coinvolgenti un maggior numero di Comuni, come espressamente riconosciuto nell'articolo 9 della LR 13/2015.

Assessorato di riferimento *Bilancio, riordino istituzionale, risorse umane e pari opportunità*

Altri assessorati coinvolti *Giunta regionale per specifiche competenze*

Strumenti e modalità di attuazione Unioni di comuni: lo sviluppo delle Unioni di Comuni sarà favorito attraverso l'aggiornamento del Programma di riordino territoriale con l'obiettivo, da un lato, nei limitatissimi casi ove risulterà assolutamente necessario, di ridelimitare gli ambiti territoriali ottimali e, dall'altro, di individuare nuovi criteri di incentivazione a carattere pluriennale, volti ad implementare la rete delle Unioni, anche attraverso l'introduzione di indicatori di efficienza. Il rafforzamento del ruolo istituzionale delle Unioni sarà promosso anche con interventi legislativi, in coerenza con l'attuazione al riordino istituzionale derivante dalla L. 56/2014 (LR 13/2015). Proseguirà il lavoro di monitoraggio delle gestioni associate delle Unioni in collaborazione con le associazioni degli enti locali e, in attuazione dell'aggiornamento 2016 del programma di riordino territoriale si lavorerà alla definizione di indicatori di efficacia ed efficienza delle Unioni. Verranno approfondite le implicazioni programmatiche e territoriali delle Unioni creando nuove sinergie con gli interventi settoriali protesi allo sviluppo complessivo del territorio favorendo il migliore impiego delle risorse anche di provenienza europea

Fusioni di comuni: sarà garantita l'attività di affiancamento e sostegno ai percorsi di fusione avviati, con la predisposizione dei relativi progetti di legge di fusione, l'organizzazione e la gestione dei referendum consultivi regionali che devono precedere l'approvazione delle leggi di fusione e con il supporto nell'iter legislativo regionale e nell'attività di riorganizzazione funzionale connessa all'avvio istituzionale dei nuovi enti nati da fusione. Proseguiranno le attività dell'Osservatorio regionale delle fusioni (istituito con DGR n. 1446/2015), insediatosi nel dicembre 2015, quale sede di raccordo tra tutti gli interlocutori istituzionali impegnati a supportare i processi di fusione. Sostegno sarà fornito anche nella fase partecipativa e negli studi di fattibilità propedeutici all'avvio dei percorsi di fusione.

Altri soggetti che concorrono all'azione *Assemblea Legislativa, Enti locali, Amministrazioni statali e altri enti*

Destinatari *Comuni, Unioni di Comuni*

Eventuali impatti sugli enti locali Impatti di natura finanziaria, discendenti dai contributi regionali concessi alle unioni di Comuni e ai Comuni nati da fusione. Per questi ultimi, ulteriori impatti connessi alla istituzione di nuovi Comuni mediante fusione (e dunque soppressione) di preesistenti Comuni

Risultati attesi 2017 Unioni di Comuni: aggiornamento del Programma di riordino territoriale ed implementazione di indicatori di efficacia ed efficienza delle gestioni associate da parte delle Unioni di Comuni. **Fusioni di Comuni** valorizzazione dell'Osservatorio regionale delle fusioni istituito con DGR 1446/2015, con il compito di monitorare gli effetti conseguenti ai processi di fusione in tutti i settori amministrativi di competenza regionale ed il concreto impatto sui cittadini, sugli enti pubblici e sulle imprese. Sostegno ai processi di fusione in tutte le fasi, da quella degli studi di fattibilità propedeutici al loro avvio all'accompagnamento nella fase iniziale dei nuovi enti, passando attraverso il sostegno nei percorsi di partecipazione

Intera legislatura Unioni di Comuni: l'obiettivo per la legislatura è promuovere l'adesione di tutti i Comuni della Regione ad Unioni di Comuni, con la semplificazione, attraverso il sistema delle Unioni, delle relazioni inter-istituzionali all'interno della Regione. **Fusioni di Comuni** l'obiettivo è quello di ridurre a 300 il numero dei Comuni della Regione

LA POPOLAZIONE

Dati statistici fonte: Regione Emilia-Romagna

	Maschi residenti	Femmine residenti	Totale residenti
Castel d'Aiano	968	938	1.906
Castel di Casio	1.716	1.743	3.459
Castiglione dei Pepoli	2.821	2.833	5.654
Gaggio Montano	2.392	2.501	4.893
Grizzana Morandi	2.025	1.895	3.920
Marzabotto	3.373	3.414	6.787
Monzuno	3.183	3.164	6.347
San Benedetto Val di Sambro	2.194	2.136	4.330
Vergato	3.773	3.878	7.651
totale	22.445	22.502	44.947

	Nati vivi	Morti	Saldo naturale
Castel d'Aiano	11	25	14
Castel di Casio	20	47	-27
Castiglione dei Pepoli	33	70	-37
Gaggio Montano	35	67	-32
Grizzana Morandi	27	43	-16
Marzabotto	57	82	-25
Monzuno	50	71	-21
San Benedetto Val di Sambro	28	71	-43
Vergato	65	89	-24
totale	326	565	-211

	saldo migratorio
Castel d'Aiano	22
Castel di Casio	30
Castiglione dei Pepoli	-54
Gaggio Montano	-4
Grizzana Morandi	11
Marzabotto	-9
Monzuno	-65
San Benedetto Val di Sambro	10
Vergato	-51
totale	-110

	% popolazione anziana	% popolazione in età lavorativa	% popolazione giovanile
Castel d'Aiano	29,5	61	9,5
Castel di Casio	25,8	61,8	12,3
Castiglione dei Pepoli	27,5	62,4	10
Gaggio Montano	24,6	61,9	13,5
Grizzana Morandi	24	63,2	12,8
Marzabotto	22,2	64,2	13,7
Monzuno	22,8	64,4	12,8
San Benedetto Val di Sambro	25,7	62,4	11,9
Vergato	25,2	61,4	13,4
totale	25,26	62,52	12,21

popolazione straniera:

	Maschi residenti	Femmine residenti	Totale residenti
Castel d'Aiano	62	76	138
Castel di Casio	96	144	240
Castiglione dei Pepoli	285	342	627
Gaggio Montano	232	270	502
Grizzana Morandi	184	198	382
Marzabotto	333	391	724
Monzuno	243	311	554
San Benedetto Val di Sambro	167	193	360
Vergato	499	562	1.061
totale	2.101	2.487	4.588

stranieri

	% popolazione anziana	% popolazione in età lavorativa	% popolazione giovanile
Castel d'Aiano	5,1	83,3	11,6
Castel di Casio	3,3	79,6	17,1
Castiglione dei Pepoli	1,9	81,2	16,9
Gaggio Montano	4,4	76,7	18,9
Grizzana Morandi	3,9	76,4	19,6
Marzabotto	3,6	73,9	22,5
Monzuno	4,9	76,2	19

San Benedetto Val di Sambro	3,3	76,9	19,7
Vergato	4,2	72,8	23
totale	3,84	77,44	18,70

DATI ECONOMICI

Tav. 1.3: Consistenza e nati-mortalità delle imprese per unione comunale e comune.

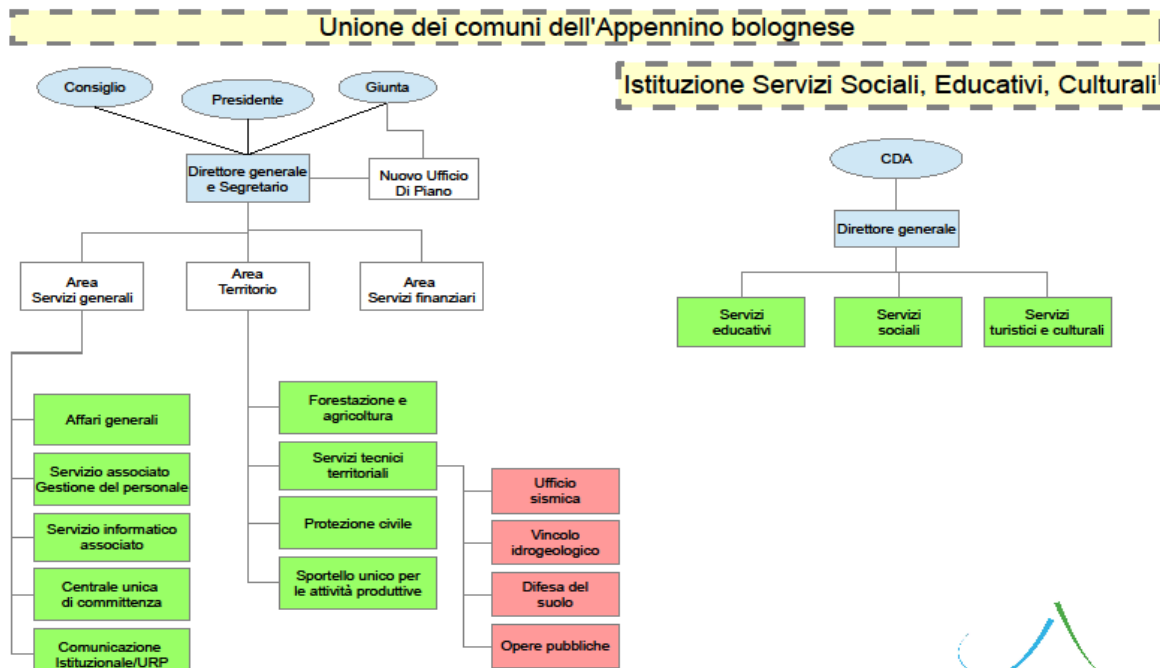
Area metropolitana di Bologna. 1° trimestre 2016

Unione comunale Comune	Consistenza al 31.3.2016		Nati-mortalità nel 1°trim. 2016		
	Registrate	Attive	Iscritte	Cessate	Saldo
APPENNINO BOLOGNESE	4.049	3.762	75	109	-34
Castel d'Aiano	240	228	3	5	-2
Castel di Casio	222	214	5	8	-3
Castiglione dei Pepoli	557	516	12	11	+1
Gaggio Montano	530	503	11	16	-5
Grizzana Morandi	297	280	6	8	-2
Marzabotto	511	464	10	11	-1
Monzuno	607	557	11	21	-10
San Benedetto Val di Sambro	464	431	10	11	-1
Vergato	621	569	7	18	-11

QUADRO DELLE CONDIZIONI INTERNE DELL'ENTE

Le risorse umane disponibili

Organigramma



La consistenza del personale in servizio al 30.06.2016 è definita in funzione al numero di funzioni e servizi esercitati in forma associata.

Personale a tempo indeterminato:

Istituzione Servizi Sociali Educativi e Culturali (ISSEC)

nr.	Cat.	data trasferimento /assunzione	Comune /Ente di provenienza	%	AREA	SERVIZIO
1	B	01.01.2016		100%	Servizio Sociale Territoriale: Area non Autosufficienza	CRA
2	B	01.01.2016		100%	Servizio Sociale Territoriale: Area non Autosufficienza	CRA
3	B	01.01.2016		100%	Servizio Sociale Territoriale: Area non Autosufficienza	CRA
4	B	01.01.2016		100%	Servizio Sociale Territoriale: Area non Autosufficienza	CRA
5	B	01.01.2016		100%	Servizio Sociale Territoriale: Area non Autosufficienza	CRA
6	B	01.01.2016		100%	Servizio Sociale Territoriale: Area non Autosufficienza	CRA
7	B	01.01.2016		100%	Servizio Sociale Territoriale: Area non Autosufficienza	CRA
8	B	01.01.2016		100%	Servizio Sociale Territoriale: Area non Autosufficienza	CRA
9	B	01.01.2016		100%	Servizio Sociale	CRA

					Territoriale: Area non Autosufficienza	
10	B	01.01.2016		100%	Servizio Sociale Territoriale: Area non Autosufficienza	CRA
11	B.1	04.01.2014	Vergato	100%	Servizio Sociale Territoriale: Area non Autosufficienza	SAD
12	B.2	01.04.2015	Castiglione dei Pepoli	100%	Servizio Sociale Territoriale: Area non Autosufficienza	CRA
13	B.3	01.04.2015	Castiglione dei Pepoli	100%	Servizio Sociale Territoriale: Area non Autosufficienza	CRA
14	B.3	01.04.2015	Castel d'Aiano	100%	Servizio Sociale Territoriale: Area non Autosufficienza	SAD
15	B.4	01.04.2015	Castiglione dei Pepoli	100%	Servizio Sociale Territoriale: Area non Autosufficienza	SAD
16	B.4	01.04.2015	Castel di Casio	100%	Servizio Sociale Territoriale: Area non Autosufficienza	SAD
17	B.4	01.04.2015	Castiglione dei Pepoli	100%	Servizio Sociale Territoriale: Area non Autosufficienza	CRA
18	B.4	01.04.2015	Castiglione dei Pepoli	100%	Servizio Sociale Territoriale: Area non Autosufficienza	SAD
19	B.4	01.04.2015	San Benedetto Val di Sambro	100%	Servizio Sociale Territoriale: Area non Autosufficienza	SAD
20	B.4	01.04.2015	Castiglione dei Pepoli	100%	Servizio Sociale Territoriale:	CRA

					Area non Autosufficienza	
21	B.4	04.01.2014	Vergato	100%	Servizio Sociale Territoriale: Area non Autosufficienza	SAD
22	B.4	04.01.2014	Vergato	100%	Servizio Sociale Territoriale: Area non Autosufficienza	CDA
23	B.4	01.04.2015	Castiglione dei Pepoli	100%	Servizio Sociale Territoriale: Area non Autosufficienza	CRA
24	B.5	04.01.2014	Vergato	100%	Servizio Sociale Territoriale: Area non Autosufficienza	CDA
25	B.5	04.01.2014	Vergato	100%	Servizio Sociale Territoriale: Area non Autosufficienza	SAD
26	B.5	04.01.2014	Vergato	100%	Servizio Sociale Territoriale: Area non Autosufficienza	CDA
27	B.5	04.01.2014	Vergato	100%	Servizio Sociale Territoriale: Area non Autosufficienza	CDA
28	B.5	04.01.2014	Vergato	100%	Servizio Sociale Territoriale: Area non Autosufficienza	CDA
29	B.5	04.01.2014	Vergato	100%	Servizio Sociale Territoriale: Area non Autosufficienza	CDA
30	B.5	04.01.2014	Vergato	100%	Servizio Sociale Territoriale: Area non Autosufficienza	SAD
31	B.5	04.01.2014	Vergato	100%	Servizio Sociale Territoriale: Area non	SAD

					Autosufficienza	
32	B.5	04.01.2014	Vergato	100%	Servizio Sociale Territoriale: Area non Autosufficienza	CDA
33	B.5	01.04.2015	San Benedetto Val di Sambro	100%	Servizio Sociale Territoriale: Area non Autosufficienza	SAD
34	B.5	04.01.2014	Vergato	100%	Servizio Sociale Territoriale: Area non Autosufficienza	CDA
35	B.3	01.04.2015	Castiglione dei Pepoli	100%	Servizio Sociale Territoriale: Area non Autosufficienza	CRA
36	C.1	01.04.2014	Vergato	100%	Ufficio di Piano	UDP
37	C.2	04.01.2014	Vergato	100%	Servizio Sociale Territoriale: Area non Autosufficienza	CDA
38	C.3	01.04.2015	Castiglione dei Pepoli	100%	Servizio Sociale Territoriale: Area non Autosufficienza	CRA
39	C.3	01.04.2015	Castiglione dei Pepoli	100%	Servizio Sociale Territoriale: Area non Autosufficienza	CRA
40	D	01.01.2016	AUSL	100%	Servizio Sociale Territoriale: Servizio Sociale Professionale	Servizio Sociale Professionale
41	D.1	01.04.2014	Vergato	100%	Ufficio di Piano	UDP
42	D.1	01.04.2014	Vergato	100%	Servizio Sociale Territoriale: Servizio Sociale Professionale	Servizio Sociale Professionale
43	D.5		Porretta Terme	100%	Servizio Turismo e Cultura	Servizio Turismo e Cultura

personale flessibile

nr.	cat.	data trasferimento/ assunzione	tipologia contrattuale	%	AREA	SERVIZIO
44	C		somministrazione	100%	Servizio Sociale Territoriale: Area Famiglie minori e vulnerabilità sociali	Area Famiglie minori e vulnerabilità sociali
45	D		somministrazione	100%	Servizio Sociale Territoriale: Area non Autosufficienza	CRA
46	D		somministrazione	100%	Servizio Sociale Territoriale: Area non Autosufficienza	CRA
47	D		somministrazione	100%	Servizio Sociale Territoriale: Area non Autosufficienza	CRA
48	D		somministrazione	100%	Servizio Sociale Territoriale: Area non Autosufficienza	CRA
49	D		somministrazione	100%	Servizio Sociale Territoriale: Area non Autosufficienza	CRA
50	D		somministrazione	100%	Servizio Sociale Territoriale: Servizio Sociale Professionale	Servizio Sociale Professionale
51	D		tempo determinato	100%	Servizio Sociale Territoriale: Servizio Sociale Professionale	Servizio Sociale Professionale
52	D		tempo determinato	100%	Servizio Sociale Territoriale: Servizio Sociale Professionale	Servizio Sociale Professionale
53	D		tempo determinato	100%	Servizio Sociale Territoriale:	Servizio Sociale Professionale

					Servizio Sociale Professionale	
54	C		somministrazione	100%	Ufficio di Piano	Ufficio di Piano
personale comandato						
nr.	cat.	data attivazione	Comune/Ente di provenienza	%	AREA	SERVIZIO
1	D	01.07.2015	Castiglione dei Pepoli	60%	Servizio Sociale Territoriale: Area non Autosufficienza	20%SAD - 20%CRA - 20%CDA
2	C	01.07.2015	Castiglione dei Pepoli	83,33%	Servizio Sociale Territoriale: Area non Autosufficienza	60% SAD - 23,33% CDA
3	D.4	01.07.2015	Marzabotto	30%	Servizio Sociale Territoriale: Area Famiglie minori e vulnerabilità sociali	Area Famiglie minori e vulnerabilità sociali
4	C.2	01.07.2015	Marzabotto	30%	Servizio Sociale Territoriale: Area Famiglie minori e vulnerabilità sociali	Area Famiglie minori e vulnerabilità sociali
5	D.5	01.07.2015	Monzuno	30%	Servizio Sociale Territoriale: Area politiche abitative	Area politiche abitative
6	D.3	01.07.2015	San Benedetto Val di Sambro	30%	Servizio Sociale Territoriale: Area educativo-scolastica	Servizio Educativo-scolastico
7	D,5	01.07.2015	Vergato	70%	Servizio Sociale Territoriale: Area educativo-scolastica	Servizio Educativo-scolastico
8	D	01.04.2014	Vergato	20%	Servizio Turismo e	Servizio Turismo e

					Cultura	cultura
9		01.07.2015	AUSL	100%	Servizio Sociale Territoriale: Servizio Sociale Professionale	Servizio Sociale Professionale
10		01.07.2015	AUSL	100%	Servizio Sociale Territoriale: Servizio Sociale Professionale	Servizio Sociale Professionale

Unione

	Cat	Servizio	Ente di provenienza	note %
1	D.3	Difesa del suolo	CM	100%
2	C.3	Difesa del suolo	CM	50%
3	D.3	Difesa del suolo	CM	100%
4	D.2	SUAP	Gaggio Montano	100%
5	D.5	Difesa del suolo	CM	100%
6	D.6	Personale	CM	100%
7	C.1	Servizi Finanziari	CM	100%
8	C.1	Istr. Amministrativo	CM	100%
9	D.6	Servizi Finanziari	CM	100%
10	C.5	SUAP	Marzabotto	100%
11		Segretario Direttore Unione	Vergato	100%
12	C.1	Personale	CM	100%
13	C.5	Agricoltura	CM	100%
14	C.2	SUAP	Vergato	100%
15	D.6	Difesa del suolo	CM	100%
16	C.5	Difesa del suolo	CM	100%
17	C.5	Agricoltura	CM	100%
18	D.6	Agricoltura	CM	100%
19	C.5	Personale	Vergato	100%
20	D.2	SIA	Provincia di Bologna	100%
21	C.5	CUC	Grizzana Morandi	100%
22	D.5	CUC	Grizzana Morandi	100%
Personale flessibile				
23	D.1	Agricoltura		100%

24	B	Protocollo URP		100%
art. 1 comma 557 L. 311/2004				
25	D.5	Protezione Civile	Gaggio Montano	12 h. settimanali (33,33%)
26	C	Protezione Civile	Castiglione dei Pepoli	9 h. settimanali (25%)
Personale comandato				
1	B	ICT	Marzabotto	34,17%
2	C	ICT	Castel d'Aiano	16,67%
3	C	SUAP	Castel d'Aiano	25,00%
4	C	SUAP	Castel di Casio	16,67%
5	C	SUAP	Castiglione dei Pepoli	50,00%
6	C	SUAP	Gaggio Montano	50,00%
7	C	SUAP	Grizzana Morandi	25,00%
8	C	SUAP	Monzuno	50,00%
9	C	SUAP	San Benedetto Val di Sambro	33,33%
10	D	Comunicazione	Monzuno	33,33%
11	Co m	PM	Marzabotto	100%
12	C	PM	Marzabotto	100%
13	C	PM	Marzabotto	100%
14	C	PM	Marzabotto	100%
15	C	PM	Marzabotto	100%
16	C	PM	Marzabotto	100%
17	D	PM	Vergato	100%
18	C	PM	Vergato	100%
19	C	PM	Vergato	100%
20	C	PM	Vergato	100%
21	C	PM	Castel d'Aiano	100%

SERVIZI GESTITI IN FORMA ASSOCIATA

	Funzione/servizio associati
1	Gestione del Personale
2	SUAP
3	Protezione Civile
4	Servizi Informatici
5	Promozione culturale e turistica
6	Servizi sociali - Progettazione e Gestione del Sistema Locale dei Servizi Sociali ed Erogazione delle Relative Prestazioni ai Cittadini (L.R. 12/2013):
7	<ul style="list-style-type: none">• Servizio Sociale territoriale
8	<ul style="list-style-type: none">• Area per la non autosufficienza
9	<ul style="list-style-type: none">• Area del bisogno abitativo
10	<ul style="list-style-type: none">• Area Famiglia minori e vulnerabilità sociale;
11	<ul style="list-style-type: none">• Area educativa scolastica e coordinamento pedagogico
12	<ul style="list-style-type: none">• Servizio Sociale Professionale
13	Ufficio di Piano Distretto di Committenza e Garanzia di Porretta Terme
14	Unica forma pubblica di gestione nel sistema dei servizi sociali e socio-sanitari a livello distrettuale (convenzione tra l'Unione dei Comuni dell'Appennino Bolognese e l'Unione Alto Reno, recante anche semplificazione dei processi di governo, regolazione, programmazione e indirizzo delle politiche sociali, socio-sanitarie e sanitarie)
15	Difesa del suolo
16	Sportello Sismica

1 7	Centrale Unica di Committenza
1 8	Ufficio Associato di Comunicazione istituzionale e Ufficio Stampa
1 9	Servizio Intercomunale di Polizia Municipale per i Comuni di Castel d'Aiano, Marzabotto e Vergato
2 0	Servizio Associato Gestione Tributi ed Entrate Comunali (servizio di supporto e coordinamento per i Comuni di Marzabotto e Grizzana Morandi)

Risorse finanziarie e politiche tariffarie

Una componente essenziale dell'analisi strategica è costituito dalle risorse finanziarie a disposizione dell'ente per la realizzazione dei propri programmi. Va preliminarmente osservato come il contesto di riferimento – mondiale, europeo e nazionale – delineato in precedenza, alquanto complesso e caratterizzato da una fortissima crisi economica, unito ad un percorso di riforma federalista incompiuta e ad un legislatore ondivago che fa e disfa il quadro normativo con devastanti effetti destabilizzanti, rende alquanto difficoltosa la gestione dei bilanci comunali. La necessità di mantenere adeguati livelli dei servizi e di rispondere ai bisogni della popolazione deve fare i conti con un drenaggio di risorse che conduce, molte volte, a scelte difficili: tagliare i servizi o aumentare la pressione fiscale? Uscire da questo circolo vizioso è la sfida che attende l'Italia ed anche tutte le amministrazioni locali, impegnate sul fronte comune dell'efficientamento della spesa, della lotta agli sprechi e del reperimento di risorse “*alternative*”, quali i fondi europei.

Il sistema tariffario ed il tasso percentuale di copertura dei servizi a domanda individuale sono stati definiti con deliberazione di Giunta dell'Unione, nel rispetto delle disposizioni vigenti in materia di accreditamento dei servizi socio-sanitari e sociali, in applicazione delle L.R. 2/2003 e 20/2005 e successivi provvedimenti attuativi e relativi contratti di servizio.

ORGANISMI PARTECIPATI

Si riporta l'estratto del Piano di razionalizzazione delle società partecipate approvato con decreto presidenziale prot. Nr. 5160 del 14/04/2015.

1. Le partecipazioni societarie

Con deliberazione di Consiglio dell'Unione nr. 05/2013 l'Unione ha approvato il Piano Successorio della Comunità Montana dell'Appennino Bolognese, recante gli organismi partecipati e le relative quote di partecipazione facenti capo alla medesima Comunità Montana, per i quali con decorrenza 1° gennaio 2014 si è determinata la successione a titolo universale dell'Unione dei Comuni dell'Appennino Bolognese in tutti i relativi rapporti attivi e passivi.

Ad oggi la situazione è così sintetizzata:

Elenco:	descrizione	valore partecipazione/ contributo annuale	%
1	<i>Lepida S.p.A.</i>	adesione con DCC nr. 32 del 29/09/2010	€ 1.000,00 0,05
2	<i>GAL Appennino Bolognese</i>	Gruppo di Azione Locale dell'Appennino Bolognese Società consortile	€ 3.100,00 5%

* L'Unione dei Comuni dell'Appennino Bolognese, per effetto della propria genesi costitutiva, conseguente a diversi programmi di riordino istituzionale, risulta altresì titolare per effetto dei decreti successivi, di alcune partecipazioni associative, non oggetto del presente piano: (Associazione "Fulvia Ciancabilla"; Appennino slow, Associazione Montagna Amica; Consorzio Olivicoltori dell'Appennino Bolognese). Anche tali partecipazioni saranno comunque oggetto di interventi di riordino.

Inoltre su indicazione dei Comuni aderenti l'Unione ha formulato nel corso del 2015 l'adesione all'Associazione "Avviso Pubblico" e all'Istituto per la Storia e le memorie del 900 Parri E-R" a base associativa.

III – Il Piano operativo di razionalizzazione

1. LEPIDA S.p.A

Si conferma la partecipazione societaria in LEPIDA S.P.A, società a totale ed esclusivo capitale pubblico, costituita dalla Regione Emilia Romagna ai sensi dell'art. 10, comma 3, della legge regionale n. 11/2004 per la realizzazione e la gestione della rete regionale a banda larga delle pubbliche amministrazioni e la fornitura dei relativi servizi di connettività, in quanto risultano rispettati i criteri dell'art. 3 comma 27 della legge 244/2007 ed i criteri sopracitati previsti dai commi 611 e seguenti della legge 190/2014 in particolare:

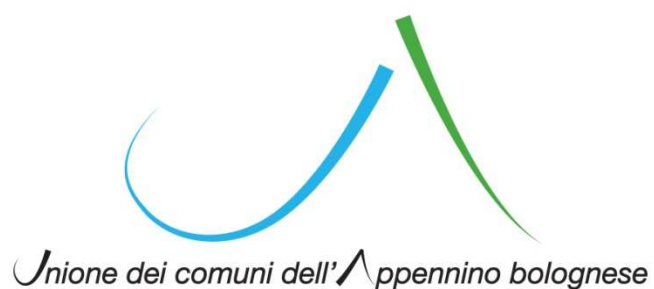
- a) ha finalità di interesse pubblico indispensabili al perseguimento delle finalità istituzionali dell'ente tra cui la realizzazione, la gestione e la fornitura di servizi di connettività sulla rete regionale a banda larga delle pubbliche amministrazioni ai sensi dell'Art. 9 comma 1 della Legge regionale n. 11/2004,
- b) la società è composta da un numero di dipendenti superiore a quello degli amministratori;
- c) l'ente non detiene partecipazioni in società che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali, anche mediante operazioni di fusione o di internalizzazione delle funzioni;
- d) si rileva che la società ha conseguito il pareggio di bilancio nell'ultimo triennio.

2. G.A.L. APPENNINO BOLOGNESE s.c.a.r.l.

Il Gruppo di Azione Locale (G.A.L.) dell'Appennino Bolognese è società consortile a responsabilità limitata a maggioranza privata, costituita nell'ambito del quadro della programmazione comunitaria per lo sviluppo locale di tipo partecipativo - denominato sviluppo locale Leader - quale strumento previsto dalle norme comunitarie per promuovere la crescita economico-sociale di territori sub-regionali specifici in modo integrato e multisetoriale. La Misura Leader ha la precisa finalità di offrire a tutti i territori "eleggibili" Leader della Regione la possibilità di adottare una propria strategia di sviluppo locale, commisurata alle proprie esigenze e potenzialità socio-economiche, con il coinvolgimento delle comunità stesse.

In relazione ai criteri sopracitati previsti dai commi 611 e seguenti della legge 190/2014, si rileva che la società non è composta da un numero di dipendenti superiore a quello degli amministratori. L'assemblea dei soci del 9 aprile 2015 ha assunto l'orientamento di adeguare il numero dei consiglieri non oltre l'avvio della nuova Programmazione comunitaria 2014-2020 (di fatto 2015-2020), procedendo con l'azzeramento dei compensi del C.d.A., seppur già simbolici (euro 300 lordi annui). Ad aprile 2016 il Gal ha presentato alla Regione Emilia-Romagna il proprio Piano di Azione locale, nell'ambito della programmazione LEADER 2014-2020. Allo stesso modo la strategia GAL risulta

ammessa alla candidatura presentata alla REgione Emilia-Romagna per il medesimo periodo di programmazione 2014-2020 prevedendo un Piano di Azione articolato in azioni ordinarie, specifiche LEADER e 4 progetti di cooperazione. Sul piano societario il GAL ha approvato un piano di riparto fra soci pubblici delle perdite degli ultimi anni, introducendo una contribuzione ordinaria a carico degli stessi per assicurare il risanamento della gestione, che possa consentire il raggiungimento dell'equilibrio di bilancio e tutelare così l'integrità del patrimonio della società e conseguentemente dei soci. In termini generali la partecipazione risponde all'esigenza di pianificare e programmare politiche di sviluppo e promozione territoriale, in funzione di quanto previsto nei Regolamenti comunitari n. 1303/2013 (art.32-35 e n. 1305/2013 (art. 42-44) Misura 19 – Sostegno allo sviluppo locale LEADER del Piano di sviluppo rurale della Regione ER 2014-2020, che individuano i Gal – Gruppi azione locale quali organismi pubblico privati per accedere ai fondi comunitari relativi alla strategia LEADER per la definizione di progetti di sviluppo locale partecipato, che nel prossimo ciclo programmatico (2014-2020) potrebbero convogliare sul territorio di competenza del GAL quote di contribuzione per circa 12 milioni di euro.



*CASTEL D'ALANO
CASTEL DI CASIO
CASTIGLIONE DEI PEPOLI
GAGGIO MONTANO
GRIZZANA MORANDI
MARZABOTTO
MONZUNO
SAN BENEDETTO VAL DI
SAMBRO
VERGATO*

UNIONE DEI COMUNI DELL'APPENNINO BOLOGNESE

CITTA' METROPOLITANA DI BOLOGNA

Documento Unico di Programmazione

2016 – 2018

INDIRIZZI ED OBIETTIVI STRATEGICI

INDIRIZZI ED OBIETTIVI STRATEGICI

Il formale contesto di riferimento è quello relativo alle previsioni per il triennio 2017-2019 con l'individuazione degli indirizzi necessari a garantire la sostenibilità della manovra di bilancio, attraverso la definizione degli assi di intervento, cui corrispondono progetti operativi dedicati. Essi saranno rivisti entro il 31 novembre 2016, o altra data ipotizzata per l'approvazione del bilancio di previsione 2017-2019, con l'approvazione di una nota di aggiornamento, che tenga in considerazione gli aspetti e gli elementi istituzionali oggi ancora in corso di definizione (come ad es. il Programma di riordino Territoriale Regionale).

Si richiamano gli indirizzi e gli obiettivi strategici programmatici di mandato presentati dal Presidente a seguito del rinnovo degli organi politici di indirizzo e controllo nel maggio 2014, che qui integralmente si riportano:

DOCUMENTO PROGRAMMATICO 2014-2019

L'Unione, ente di secondo grado dei Comuni e riferimento istituzionale dell'ambito ottimale di riferimento

La nostra Unione nasce per trasformazione dalla precedente Comunità Montana dell'Appennino Bolognese, a cui succede a titolo universale, con decorrenza 1° gennaio 2014, in esito ad un lungo ed articolato processo di riordino. Gli ultimi anni sono infatti stati caratterizzati da una profonda spinta riformistica dell'ordinamento italiano che, in modo talvolta caotico e tumultuoso, ha finito per disegnare un percorso di riordino territoriale e istituzionale che oggi sembra sempre più consolidato. L'Unione ha oramai acquisito un ruolo centrale nell'assetto ordinamentale degli enti locali.

L'Unione dei Comuni è infatti un Ente locale con autonomia statutaria nell'ambito dei principi fissati dalla Costituzione, dalle norme comunitarie, statali e regionali. È ente di secondo livello (ovvero non a elezione diretta da parte dei cittadini, ma composto dai rappresentanti dei Comuni aderenti) costituita a tempo indeterminato per lo svolgimento di una pluralità di funzioni e servizi dei Comuni aderenti. Il suo ambito territoriale coincide con quello dei Comuni che la costituiscono. Nel nostro caso è anche Unione di Comuni montani, ed esercita quindi le competenze di tutela e promozione della montagna, attribuite dalla Carta Costituzionale, e dalla normativa comunitaria, statale e regionale in favore dei territori montani.

Il percorso prende avvio nel 2008 sulla base di due esigenze di fondo: da una parte la revisione degli ambiti territoriali delle Comunità Montane e la loro valorizzazione quali enti di presidio dei territori montani (L.R. 10/2008); dall'altra la progressiva introduzione dell'obbligo di gestione associata delle funzioni fondamentali imposto ai Comuni (art. 14 comma 27 del dl n. 78/2010). Le cui scadenze, dapprima prorogate sono oggi da ultimo definitivamente fissate: per i Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, ovvero fino a 3.000 abitanti se appartenenti o appartenuti a comunità montane, l'obbligo di gestire in forma associata tutte le funzioni fondamentali va realizzato entro il 31 dicembre 2014 (L. 27 dicembre 2013, nr. 147, art. 1 comma 530). Mentre per i restanti Comuni il termine per l'esercizio associato di alcune funzioni fondamentali era fissato dalla legge regionale al 31 marzo 2014 (nel nostro caso debitamente rispettato).

Come detto un percorso lungo e dibattuto che può essere così sintetizzato:

- *nel 2009 l'allora Comunità Montana Alta e Media Valle del Reno (partecipata da 10 comuni) si trasforma in Nuova Comunità montana dell'Appennino Bolognese (13 Comuni), ampliando la propria partecipazione ad alcuni Comuni della Valle del Setta;*
- *successivamente con legge regionale 21 dicembre 2012, nr. 21 "Misure per assicurare il governo territoriale delle funzioni amministrative secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza", la Regione Emilia-Romagna ha approvato le misure per l'adeguamento delle funzioni amministrative sul territorio regionale ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, e con provvedimento di Giunta Regionale nr. 286 del 18 marzo 2013 ha definito gli ambiti territoriali omogenei ed ottimali per area geografica per lo svolgimento in forma associata delle funzioni fondamentali da parte dei Comuni obbligati, individuandolo con quello coincidente con il distretto socio-sanitario di Porretta Terme e della Nuova Comunità Montana dell'Appennino Bolognese (ovvero dei tredici Comuni);*
- *in ossequio a tale previsione in data 22 ottobre 2013, nove dei tredici Comuni precedentemente facenti parte della Comunità Montana dell'Appennino Bolognese hanno sottoscritto l'Atto Costitutivo dell'Unione dei Comuni dell'Appennino Bolognese: Castel d'Aiano, Castel di Casio, Castiglione dei Pepoli, Gaggio Montano, Grizzana Morandi, Marzabotto, Monzuno, San Benedetto Val di Sambro e Vergato;*
- *con successivo decreto del Presidente della Giunta Regionale 30 ottobre 2013, n. 211, in sostituzione del decreto del Presidente della Giunta regionale n. 76/2013, è quindi stato approvato il decreto di estinzione della Comunità Montana dell'Appennino Bolognese per trasformazione in Unione dell'Appennino Bolognese, ai sensi dell'art. 32 comma 2 della L.R. n. 9/2013, con decorrenza 1° gennaio 2014;*
- *infine, con decreto del Presidente della Giunta Regionale 31 dicembre 244 è stato approvato il piano successorio della Comunità Montana dell'Appennino Bolognese, con il quale è disposta la successione a titolo universale da parte della Unione dei Comuni dell'Appennino Bolognese, che subentra all'estinta Comunità montana.*

Ad oggi quindi la nostra Unione è il riferimento istituzionale riconosciuto dalla Regione per l'intero ambito ottimale individuato. Quale soggetto titolare delle competenze di tutela e promozione della montagna, continua ad esercitare le funzioni ed i compiti delegati dalla legge regionale alla Comunità montana anche per i Comuni precedentemente aderenti, beneficiando delle relative risorse. Mentre quale soggetto titolare delle funzioni fondamentali delegate dai Comuni, diventa il riferimento per un più efficiente e razionale esercizio delle funzioni e dei servizi ai cittadini del territorio.

Ma non solo. Il complesso riordino istituzionale dell'ordinamento degli enti locali passa anche attraverso la soppressione delle province e la nascita della Città metropolitana. È infatti in corso un profondo processo di ripensamento e di riorganizzazione delle funzioni provinciali su area vasta, che ha trovato compendio nella Legge nr. 56/2014 (c.d. "Del Rio"). Il nuovo ruolo delle Città Metropolitane e la revisione dei livelli di governo aprono nuove possibilità in ordine ai rapporti tra le unioni e la città metropolitana, per l'organizzazione e l'esercizio delle funzioni metropolitane e comunali. Il nuovo Statuto della Città metropolitana, in corso di predisposizione, potrà prevedere anche forme di organizzazione in comune, la possibilità di delegare l'esercizio di specifiche funzioni alle unioni o viceversa, la possibilità di avvalersi delle strutture della città metropolitana e viceversa, la possibilità di differenziazioni per aree territoriali.

In questo contesto si apre pertanto la necessità di valorizzare il ruolo dell'Unione quale unico riferimento istituzionalmente legittimato a rappresentare e tutelare le istanze del territorio montano, nelle opportune sedi di confronto politico-istituzionale sovraordinato.

Del resto la previsione regionale di una sola Unione di Comuni per ambito ottimale (art. 7 comma 5 L.R. 21/2012) legittima e rafforza questo ruolo di rappresentanza e dovrà trovare coerenza nel sistema di premialità finanziaria dalla stessa previsto per sostenere i processi di gestione associata di servizi e funzioni.

Il ruolo dell'Unione nella governance locale e nella gestione dei servizi associati

L'Unione come nuovo soggetto di riferimento territoriale è quindi titolare di funzioni proprie, di funzioni specificatamente delegate ed infine di funzioni conferite dai singoli Comuni.

In questo senso l'Unione:

- a. promuove, favorisce e coordina le iniziative pubbliche e private rivolte alla valorizzazione economica, sociale, ambientale e turistica del proprio territorio, curando unitariamente gli interessi delle popolazioni locali nel rispetto delle caratteristiche culturali e sociali proprie del territorio montano;*
- b. promuove lo sviluppo ed il progresso civile dei suoi cittadini e garantisce la partecipazione delle popolazioni locali alle scelte politiche ed all'attività amministrativa;*
- c. promuove l'informazione dei cittadini residenti riguardante le decisioni e le iniziative di propria competenza ed i rapporti con gli Enti di governo comunitario, nazionale, regionale, provinciale e dei Comuni aderenti.*
- d. organizza e gestisce l'esercizio associato di funzioni proprie dei Comuni prevedendo anche l'organizzazione di uno o più sub-ambiti omogenei;*
- e. organizza e gestisce l'esercizio associato di funzioni conferite dallo Stato, dalla Regione E-R o dalla Provincia di Bologna o da altri soggetti istituzionali;*
- f. favorisce l'introduzione di modalità organizzative e tecnico-gestionali atte a garantire livelli quantitativi e qualitativi di servizi omogenei nei Comuni membri, nonché forme associative di gestione di servizi di competenza comunale con valenza unitaria o per una o più sub-ambiti omogenei.*

Ad oggi l'Unione esercita in forma associata le seguenti funzioni:

- SUAP;*
- Gestione del personale;*
- Protezione civile;*
- Promozione turistica e culturale;*
- Sistemi informatici e tecnologie dell'informazione;*
- Progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini;*
- Centrale unica di committenza;*
- Sportello Sismica;*
- Difesa del Suolo (progettazione direzione lavori, attuazione progettazione opere LLPP, sopralluoghi e gestione segnalazioni, manutenzione reticolo idrografico minore, riassetto idrogeologico terreni agricoli, monitoraggio aree in frana, consulenza geologica geotecnica, monitoraggio dissesto idraulico-idrogeologico);*

Alcuni di questi servizi sono ancora in fase sperimentale e scontano, inevitabilmente, la difficoltà di dover armonizzare ed omogeneizzare le differenti situazioni di partenza dei singoli Enti aderenti (ad es. SUAP, Protezione Civile e Sistemi Informatici). In alcuni casi è la stessa normativa di riferimento a non aver consentito ad oggi un'adeguata ed uniforme progettazione del servizio e delle attività (Centrale Unica di committenza), pur nella condivisione delle finalità di semplificazione e aggregazione del bisogno. Altri servizi viceversa hanno già ottenuto ottimi risultati e dovranno in prospettiva essere potenziati (promozione turistica e culturale e difesa del suolo), in particolare valorizzando il ruolo dell'Unione quale soggetto attuatore degli interventi programmati, beneficiario delle relative risorse, come tali non sottoposte ai vincoli del patto di stabilità interno.

All'Unione spettano, inoltre, tutte le competenze precedentemente attribuite alla Comunità Montana nell'ambito della programmazione ed attuazione delle politiche per la montagna, ai sensi dell'art. 1 della Legge n. 97/94, degli interventi speciali per la montagna e per la tutela delle zone svantaggiate e marginali, stabiliti dall'Unione Europea o dalle leggi statali e regionali.

Inoltre esercita le seguenti funzioni delegate dalla Regione per tutti i Comuni dell'ambito ottimale individuato: forestazione, vincolo idrogeologico, Accordo Quadro sulla montagna, funzioni di tutela della montagna.

In questo senso occorrerà ripensare alle relazioni con l'Unione dell'Alto Reno, per evitare che ulteriori divisioni del nostro territorio finiscano per penalizzare i cittadini, attraverso l'offerta di servizi e opportunità diverse. Si dovrà valutare la possibilità prevista dall'art. 19, comma 5, L.R. nr. 21/2012 e s.m.i. ("le Unioni di Comuni possono stipulare convenzioni tra loro, o con Comuni singoli o associati esterni all'Unione stessa, a condizione che ente capofila e responsabile dell'esercizio associato sia l'Unione o una delle Unioni"), valorizzando i punti di contatti per l'esercizio congiunto o, quanto meno armonizzato, dei servizi, in conformità con quanto peraltro già previsto nelle convenzioni di conferimento delle funzioni da parte dei Comuni. Tale percorso dovrà coinvolgere in particolare i servizi sociali: il programma di riordino per l'individuazione dell'unica forma pubblica di gestione dei servizi sociali e socio-sanitari approvato dal Comitato di distretto ai sensi della L.R. 12/2013, individua, infatti, l'Unione dell'Appennino Bolognese quale soggetto deputato alla gestione pubblica unitaria dei servizi a livello distrettuale. In tale ottica, al fine di migliorare l'erogazione dei servizi, dovrà essere progettata anche la semplificazione dei processi decisionali per lo svolgimento dei compiti di governo, programmazione, regolazione committenza ed indirizzo delle politiche sociali, sanitarie e socio-sanitarie, a livello distrettuale.

E in una prospettiva più ampia potrà essere valutata la facoltà, già riconosciuta dallo Statuto dell'Unione, di attivare, pur nel rispetto della obbligatoria unitarietà dell'Ente, le forme di decentramento tramite i c.d. sub-ambiti, al fine di assicurare soluzioni organizzative e funzionali ottimali rispetto alle diverse caratteristiche delle aree territoriali di appartenenza di ciascun Comune.

L'Unione punto di riferimento istituzionale dei Comuni e dei cittadini del proprio territorio

Cosa occorre fare dunque?

- **Avvicinare l'Unione ai cittadini**, attraverso una diffusa campagna promozionale e di comunicazione, che ne spieghi il ruolo, i servizi offerti e le opportunità. Sviluppare il sito istituzionale dell'Unione per semplificare le modalità di accesso ai servizi anche a distanza e promuovere le opportunità del territorio.
- **Rafforzare il ruolo di governo e programmazione dell'Unione**, puntando sul lavoro di squadra da parte della Giunta dell'Unione. Attraverso il sistema delle deleghe

occorre individuare un Sindaco di riferimento per ciascuna materia e/ o servizio associato, con il compito di attivare il coordinamento politico dei nove Comuni e di monitorare l'andamento dei servizi, proponendo modifiche o variazioni organizzative-funzionali anche in relazione agli indirizzi e agli obiettivi generali, all'aggiornamento delle relative attribuzioni, alla rimodulazione delle quote stabilite per gli Enti convenzionati ed alla risoluzione di eventuali problematiche specifiche dei singoli Enti aderenti.

- ***Promuovere la partecipazione su area territoriale ampia*** per coinvolgere tutte le realtà e le componenti economiche, produttive, di categoria, sociali, culturali e del volontariato presenti sul territorio, per una migliore individuazione degli obiettivi da perseguire e per un più efficace svolgimento della attività di programmazione.
- ***Assicurare una costante presenza in ogni sede istituzionale e non***, per governare i processi di programmazione, regolazione, finanziamento e attuazione degli interventi sul territorio.
- ***Promuovere una politica di pari dignità dei territori***, basata su principi di solidarietà per dare risposte uniformi ed adeguate ai cittadini, individuare livelli territoriali standard dei servizi, promuovere logiche territoriali (e non per confini amministrativi) di problem solving.
- ***Coinvolgere le strutture dei Comuni*** per assicurare un costante miglioramento dei servizi resi e consentire il superamento dei sempre più stringenti vincoli dei bilanci comunali (come ad es. il patto di stabilità interno), aggregando la progettualità per meglio intercettare le opportunità di finanziamento pubblico/private.
- ***Puntare su una struttura interna*** motivata, preparata e competente, valorizzando le professionalità presenti nei Comuni aderenti, attraverso un'organizzazione leggera al servizio dei cittadini e delle imprese e flessibile, ovvero in grado di assicurare la mobilità delle funzioni in relazione al mutare delle esigenze.
- ***Avviare un rigoroso controllo di gestione*** che consenta di elevare lo standard di qualità dei servizi erogati, perseguendo nel contempo, attraverso misure di razionalizzazione organizzativa e una rigorosa programmazione dei fabbisogni, quella riduzione dei costi e ottimizzazione delle risorse che rientrano nelle finalità istituzionali stesse dell'Unione.

Un Progetto di Sviluppo Territoriale dell'Appennino Bolognese

L'Unione che immaginiamo deve essere in grado di produrre in tempi brevi un progetto integrato di cura e sviluppo del territorio del nostro Appennino, deve cioè diventare il polo in grado di ricevere le sollecitazioni dei Comuni e quindi dei cittadini e di ricondurle all'interno di linee programmatiche condivise per essere poi concretizzate attraverso azioni dirette o direzionate agli enti sovraordinati superiori.

Nello stesso modo, deve viceversa essere il referente autorevole degli enti superiori nelle tematiche sovraordinate, come ad esempio il Piano Regionale di Sviluppo Rurale o la gestione integrata del ciclo dei rifiuti o delle risorse idriche, per poi direzionare le tematiche al livello proprio delle Amministrazioni Comunali.

Le emergenze da affrontare rapidamente sono la difesa del territorio dal dissesto idrogeologico e la creazione di opportunità di lavoro. Tra l'altro, queste due esigenze spesso si incrociano tra loro.

La prima si sconfigge certo attraverso una politica di prevenzione che eviti fenomeni franosi ed esondazioni, ma anche e soprattutto con il sostegno ai produttori agricoli, quindi favorendo la loro presenza sul territorio. La seconda, sostenendo in tutti i modi le attività agricole, agrituristiche, il

turismo culturale, ambientale e sportivo, le aziende artigianali ed industriali, soprattutto quelle che investono in innovazione tecnologica.

In sostanza, le nostre azioni dovranno muoversi all'interno di una programmazione che dovremo costruire attraverso un confronto partecipativo il più ampio possibile con tutto il tessuto sociale e umano dei nostri Comuni. Il Piano di Sviluppo Territoriale dell'Appennino, appunto.

In questa sede, ne vorrei appena tratteggiare i contenuti, per punti:

- a) **Agricoltura:** rilanciare una progettualità sulla produzione di qualità di tutte le nostre valli con la creazione di un Bio Distretto atto a promuovere l'associazionismo degli agricoltori, qualificando l'aspetto rurale, favorendo un rapporto stretto tra produttori locali, commercianti e ristoratori per attuare una vera filiera corta con evidenti vantaggi per i consumatori. Affrontare inoltre il problema della fauna selvatica, applicando il controllo dovuto sulla popolazione degli ungulati e promuovendo la filiera della carne di selvaggina.*
- b) **Cultura e Turismo sostenibile:** mettere in rete tutte le eccellenze del nostro territorio, naturali, paesaggistiche, artistiche, archeologiche, storiche, valorizzando il nostro patrimonio, le nostre tradizioni ed i nostri prodotti locali.*
- c) **Cura, tutela e difesa del suolo:** l'Ente deve programmare gli interventi di propria competenza, in rapporto stretto con l'Ufficio tecnico del Bacino del Reno ed il Consorzio della Bonifica Renana.*
- d) **Sviluppo delle filiere locali:** L'Ente deve essere protagonista nella definizione delle tematiche che riguardano tutti gli aspetti produttivi locali: agro-alimentari, forestali, artigianali ed industriali.*
- e) **Ambiente ed energie rinnovabili:** nel nostro territorio sono presenti due Parchi coi quali occorre mantenere un rapporto continuo e sinergico sulle politiche di tutela ambientale e sviluppo sostenibile.*
- f) **Mobilità e trasporti:** il trasporto pubblico, in particolare quello ferroviario, va difeso e possibilmente reso più efficiente (qualità del materiale rotabile, tempi di percorrenza, metropolitana di superficie), mentre quello stradale richiede investimenti importanti da parte dell'ANAS e dell'attuale Provincia di Bologna (domani Città Metropolitana).*
- g) **Servizi Sociali e socio-sanitari:** questi servizi saranno gestiti in forma associata dal nostro Ente che diventa così l'unica forma di gestione pubblica, come richiesto dalla L.R. 12/2013. A tale proposito occorrerà un notevole impegno per fare fronte a tutti gli adempimenti nei tempi previsti dalla norma. Anche sulla qualità della sanità in montagna, di competenza del Distretto Sanitario di Porretta Terme, dobbiamo avere grande attenzione e non essere spettatori passivi.*
- h) **Servizi Idrici e Rifiuti:** nei rapporti con COSEA ed HERA, direttamente o tramite ATERSIR, dobbiamo esercitare una funzione di coordinamento e rappresentanza delle esigenze del nostro territorio.*
- i) **Scuola ed Istruzione:** all'interno del Distretto Scolastico dobbiamo difendere la scuola pubblica in un territorio che ha delle peculiarità che non vanno cancellate.*
- j) **Piano Strategico Metropolitano:** la presenza del nostro Ente ai lavori del Piano Strategico Metropolitano durante la passata legislatura ha prodotto importanti risultati. In particolare, la valle del Reno è interessata dal progetto "la Valle delle arti e della scienza". Occorre presenziare attentamente questa opportunità.*
- k) **Rapporti con il GAL:** nell'ambito dei fondi previsti dal PSR regionale per le zone rurali, il riferimento più importante è il GAL, per cui, anche in questo caso, è fondamentale la nostra capacità di proposta e di coordinamento.*

- l) Finanziamenti europei:** si tratta di un tema molto importante, per il quale occorre attrezzarsi sia dal punto di vista politico, attraverso una delega specifica in seno alla Giunta dell'Unione, sia tecnicamente, attraverso la formazione di funzionari preparati seguire i bandi europei. Non meno importante è presidiarla programmazione regionale di questi fondi.
- m) Trasparenze e semplificazione:** i nostri uffici sono chiamati a svolgere il proprio compito ovviamente nel rispetto della normativa esistente, tuttavia con la volontà di semplificare e rendere trasparenti i processi autorizzativi.
- n) Allargamento dell'Unione:** questo rimane uno dei nostri obiettivi perché è giusto ed opportuno che l'Appennino Bolognese sia rappresentato in modo unitario.

Il lavoro che ci attende è allo stesso tempo complesso e affascinante.

Dovremo affrontarlo con impegno e serietà e, soprattutto, con grande unità.

Al di là delle appartenenze di ognuno di noi, dobbiamo fare emergere i valori che condividiamo: onestà, solidarietà, equità, responsabilità.

Su questa base, otterremo buoni risultati nell'interesse del bene comune delle nostre comunità.

Quanto alle spese correnti si è operato per il contenimento della spesa in sintonia con gli indirizzi programmatici dell'Amministrazione e con i vincoli di finanza pubblica.

Anche in questo caso, come visto, saranno operati processi di riorganizzazione della macchina comunale volti ad ottimizzare l'utilizzo delle risorse esistenti, anche risparmiando sull'impiego delle risorse umane.

Per quanto riguarda gli investimenti, in considerazione dei vincoli imposti a livello nazionale (in particolare, in tema di patto di stabilità interno) e dei riflessi finanziari negativi sulla spesa corrente indotti dagli oneri a servizio del debito, è escluso il ricorso all'indebitamento quale fonte di finanziamento.

Il livello di spesa in conto capitale e per acquisizione di attività finanziarie è pertanto strettamente collegata, in termini di cassa, alla corrispondente capacità di autofinanziamento dell'Ente, ed alle prospettive di alienazioni di immobili comunali.

FORME E STRUMENTI DI RENDICONTAZIONE DEI RISULTATI

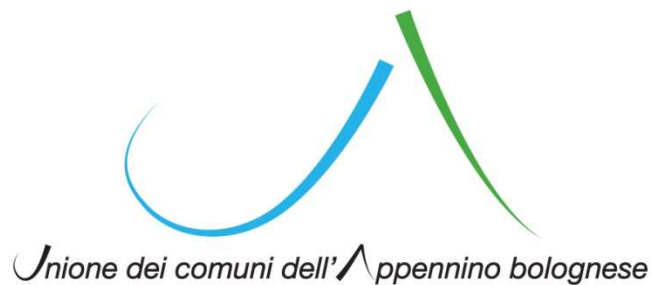
LE MODALITA' DI RENDICONTAZIONE

L'attuale ordinamento prevede già delle modalità di rendicontazione dell'attività amministrativa finalizzate anche ad informare i cittadini del livello di realizzazione dei programmi e di raggiungimento degli obiettivi. Ci riferiamo in particolare a:

a) ogni anno, attraverso:

- la *ricognizione sullo stato di attuazione dei programmi* finalizzata alla salvaguardia degli equilibri di bilancio;
- l'approvazione annuale della *relazione sulla performance*, che rappresenta in modo schematico e integrato il collegamento tra gli strumenti di rendicontazione, in modo da garantire una visione unitaria e facilmente comprensibile della performance dell'ente, evidenziando altresì i risultati conseguiti in relazione agli obiettivi rilevanti ai fini della valutazione delle prestazioni del personale;
- l'approvazione, da parte della Giunta Comunale, della relazione illustrativa al rendiconto, prevista dal D.Lgs. n. 267/2000.

a) a fine mandato, attraverso la redazione della relazione di fine mandato, ai sensi dell'art. 4 del D.Lgs. 149/2011. In tale documento sono illustrati l'attività normativa e amministrativa svolta durante il mandato, i risultati conseguiti rispetto agli obiettivi programmatici, la situazione economico-finanziaria dell'Ente e degli organismi controllati, gli eventuali rilievi mossi dagli organismi esterni di controllo.



*CASTEL D'ALANO
CASTEL DI CASIO
CASTIGLIONE DEI PEPOLI
GAGGIO MONTANO
GRIZZANA MORANDI
MARZABOTTO
MONZUNO
SAN BENEDETTO VAL DI
SAMBRO
VERGATO*

UNIONE DEI COMUNI DELL'APPENNINO BOLOGNESE

CITTA' METROPOLITANA DI BOLOGNA

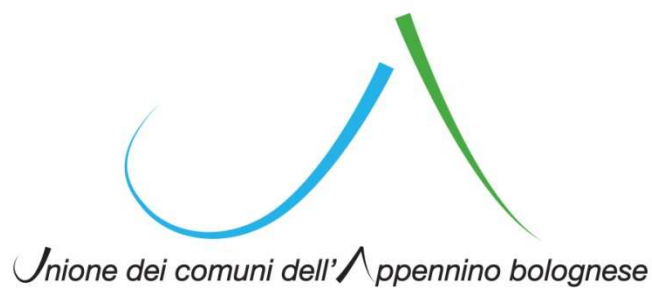
Documento Unico di Programmazione

2016 - 2020

Sezione Operativa Parte Prima 2017 - 2019

Alla luce delle considerazioni sotto esposte la compilazione della Sezione Operativa Parte Prima è rimandata all'aggiornamento del DUP da approvarsi entro la data di approvazione del bilancio di previsione 2017-2019. Segnatamente si osserva che:

- l'Unione dei Comuni dell'Appennino Bolognese è ente di secondo livello, titolare di funzioni proprie, delegate, e trasferite dai Comuni aderenti;
- il programma di riordino del sistema dei servizi sociali e socio-sanitari adottato in esecuzione della L.R. 12/2013, individua la scrivente Unione quale unica forma pubblica di gestione nel sistema dei servizi sociali e socio-sanitari del Distretto di Porretta Terme, per il tramite del proprio organismo strumentale Istituzione dei Servizi sociali, educativi e culturali dell'Unione dell'Appennino Bolognese;
- tale percorso, che delinea l'integrale riordino del sistema dei servizi sociali e socio-sanitari, anche per effetto del progressivo ritiro delle deleghe all'AUSL e del conseguente svolgimento a livello distrettuale delle relative funzioni a cura dell'Istituzione Servizi Sociali educativi e culturali dell'Unione, risulta tuttora in corso;
- il Fondo Sociale locale, di cui ai Piani di Zona per la salute ed il benessere sociale del distretto di Porretta Terme, risulta in corso di approvazione, avendo una programmazione temporale disallineata con gli strumenti di programmazione degli enti locali;
- la Regione Emilia Romagna con deliberazione di Giunta nr. 276/2016 ha integrato e modificato il Programma di riordino territoriale anno 2015-2017, la cui istruttoria risulta tuttora in corso;
- il predetto provvedimento regionale definisce la procedura per i trasferimenti regionali a sostegno delle Unioni di Comuni nel processo di svolgimento associato di funzioni e servizi fondamentali dei Comuni, ai sensi della L.R. nr. 21/2012 e s.m.i, anche in relazione alle funzioni delegate per la montagna, per le quali la scrivente Unione è subentrata alla estinta Comunità montana;
- è tuttora in corso il percorso di riordino territoriale per l'esercizio associato di funzioni e servizi fondamentali dei Comuni, ai sensi della L.R. 21/2012;



*CASTEL D'ALANO
CASTEL DI CASIO
CASTIGLIONE DEI PEPOLI
GAGGIO MONTANO
GRIZZANA MORANDI
MARZABOTTO
MONZUNO
SAN BENEDETTO VAL DI
SAMBRO
VERGATO*

UNIONE DEI COMUNI DELL'APPENNINO BOLOGNESE

CITTA' METROPOLITANA DI BOLOGNA

Documento Unico di Programmazione

Sezione Operativa Parte Seconda 2017 - 2019

Sezione Operativa – Parte II

La Parte 2 della SeO comprende la programmazione in materia di personale, lavori pubblici e patrimonio.

Personale

Ai fini della definizione delle linee programmatiche, si richiama quanto previsto dalla programmazione triennale di fabbisogno di personale. A tal fine si precisa che:

- l'art. 39, comma 1 della legge n. 449/1997 stabilisce che al fine di assicurare le esigenze di funzionalità e di ottimizzare le risorse per il migliore funzionamento dei servizi compatibilmente con le disponibilità finanziarie e di bilancio, gli organi di vertice delle amministrazioni pubbliche sono tenuti alla programmazione del fabbisogno di personale, avendo come obiettivo la riduzione programmata della spesa di personale;
- che l'art. 6 del D.Lgs 165/2001 nonché gli artt. 89 e 91 del D.Lgs. 267/2000 impongono l'obbligo, da parte della Giunta, di assumere determinazioni organizzative in materia di personale e, relativamente alle assunzioni, la necessità di procedere alla programmazione triennale del fabbisogno di personale, quale atto di programmazione dinamica;
- ogni modifica alla dotazione organica dell'ente deve rispettare il principio dell'invarianza della spesa;
- nel quadro di fabbisogno delineato dalla programmazione triennale rientrano anche le disponibilità di personale derivanti da mobilità volontaria e per progressioni verticali;
- che il dl 66/2014 convertito con modificazioni dalla legge 23 giugno 2014, nr. 89, e il dl 90/2014, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, nr. 114, hanno introdotto significative novazioni in relazione alle disposizioni vincolistiche in materia di personale;
- è abrogato l'art. 76 comma 7 del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni con legge 133/2008, in materia di rapporto percentuale tra le spese di personale e le spese correnti, che prevedeva il divieto assoluto di assunzione per gli enti nei quali il predetto rapporto fosse superiore al 50%;
- l'art. 18 comma 2-bis del dl 112/2008 è stato interamente riformulato, di talché i vincoli alle assunzioni e alle spese di personale previsti per le amministrazioni di riferimento non sono più immediatamente e direttamente applicabili alle aziende speciali, istituzioni e società a partecipazione pubblica; i predetti organismi sono tenuti a rispettare "il principio di riduzione dei costi di personale", il cui perseguimento è assicurato mediante l'adozione da parte dell'amministrazione di riferimento di un proprio atto di indirizzo che definisce specifici criteri e modalità di attuazione; mentre le aziende speciali e le istituzioni che gestiscono servizi socio-assistenziali ed educativi, scolastici e per l'infanzia, culturali ed alla persona e le farmacie, pur essendo escluse dai predetti limiti, sono comunque tenute a rispettare l'obbligo di mantenere un livello di costi per il personale coerente con la quantità dei servizi erogati (cfr. deliberazione Corte dei Conti Emilia-Romagna n. 172/2014 PAR);

- è modificato l'art. 9 comma 28 del decreto legge nr. 78/2010 (che riconduceva la possibilità di avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009) e pertanto tali limitazioni non si applicano agli enti locali in regola con l'obbligo di riduzione delle spese di personale di cui al citato comma 557 dell'art. 1 l. 296/2006 (art. 11 comma 4-bis dl 90/2014), dovendosi intendere operante per tali Enti il vincolo corrispondente al totale della spesa per assunzioni flessibili sostenute nel 2009;
- mentre trova conferma la disciplina dell'art. 1 comma 562 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007), per gli enti non sottoposti al patto di stabilità interno, tra cui le Unioni, alla luce del quale "Per gli enti non sottoposti alle regole del patto di stabilità interno, le spese di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali, non devono superare il corrispondente ammontare dell'anno 2008. Gli enti di cui al primo periodo possono procedere all'assunzione di personale nel limite delle cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nel precedente anno, ivi compreso il personale di cui al comma 55". (comma così modificato dall'art. 3, comma 120, legge n. 244 del 2007, successivamente dall'art. 14, comma 10, legge n. 122 del 2010, infine dall'art. 4-ter, comma 11, legge n. 44 del 2012)";
- che l'art. 1 comma 424 della legge 190/2014 (legge stabilità 2015) prevede che le regioni e gli enti locali, per gli anni 2015 e 2016, destinino le risorse per le assunzioni a tempo indeterminato, nelle percentuali stabilite dalla normativa vigente, all'immissione nei ruoli dei vincitori di concorso pubblico collocati nelle proprie graduatorie vigenti o approvate alla data di entrata in vigore della presente legge e alla ricollocazione nei propri ruoli delle unità soprannumerarie destinatarie dei processi di mobilità. Esclusivamente per le finalità di ricollocazione del personale in mobilità le regioni e gli enti locali destinano, altresì, la restante percentuale della spesa relativa al personale di ruolo cessato negli anni 2014 e 2015, salva la completa ricollocazione del personale soprannumerario. Fermi restando i vincoli del patto di stabilità interno e la sostenibilità finanziaria e di bilancio dell'ente, le spese per il personale ricollocato secondo il presente comma non si calcolano, al fine del rispetto del tetto di spesa di cui al comma 557 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296. Il numero delle unità di personale ricollocato o ricollocabile è comunicato al Ministro per gli affari regionali e le autonomie, al Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e al Ministro dell'economia e delle finanze nell'ambito delle procedure di cui all'accordo previsto dall'articolo 1, comma 91, della legge 7 aprile 2014, n. 56;
- la nuova legge di stabilità legge 28 dicembre 2015, nr. 208, incrementa la limitazione al *turn over* per regioni ed enti locali sottoposti al patto di stabilità interno, le quali, nel triennio 2016-2018, potranno procedere ad assunzioni di personale nel limite di una spesa pari al 25% di quella relativa al personale cessato nell'anno precedente, mentre trova conferma la disposizione che

riconosce alle unioni di comuni la facoltà ad assumere personale a tempo indeterminato nel limite del 100 per cento della spesa relativa al personale di ruolo cessato dal servizio nell'anno precedente, ed introduce misure confermatrici delle limitazioni, a decorrere dal 2016, all'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, delle amministrazioni pubbliche;

- l'Ente adotta come riferimento di partenza la dotazione organica della estinta Comunità Montana dell'Appennino Bolognese, al quale l'Unione è subentrata giusto decreto del Presidente della Giunta Regionale 30 ottobre 2013, n. 211, in sostituzione del decreto del Presidente della Giunta regionale n. 76/2013, con il quale è stato approvato il decreto di estinzione della Comunità Montana dell'Appennino Bolognese per trasformazione in Unione dell'Appennino Bolognese, ai sensi dell'art. 32 comma 2 della L.R. n. 9/2013, con decorrenza 1° gennaio 2014;
- la dotazione organica verrà ridefinita complessivamente in esito al perfezionamento del trasferimento di funzioni e servizi all'Unione dei Comuni dell'Appennino Bolognese, in attuazione del processo di riordino territoriale che prevede l'esercizio associato di funzioni e servizi fondamentali ai sensi del dl 78/2010, della L.R. 21/2012, e della L.R. 12/2013, in applicazione del principio di cui al comma 31-quinquies all'art. 14 del dl 78/2010, introdotto dall' art. 1 comma 450 della legge di stabilità 2015, alla luce del quale per i comuni che esercitano in forma associata le proprie funzioni fondamentali, mediante unione o convenzione le spese di personale e le facoltà di assunzione sono considerate in maniera cumulata tra i comuni medesimi mediante forme di compensazione tra gli stessi, nel rispetto dei vincoli previsti dalle vigenti disposizioni e dell'invarianza della spesa complessiva;
- l'Ente non è sottoposto all'obiettivo relativo al patto di stabilità interno;
- con deliberazione di Consiglio dell'Unione nr 3/2015 del questo Ente ha costituito l'Istituzione Servizi Sociali Educativi e Culturali, quale proprio organismo strumentale, privo di personalità giuridica ma dotato di autonomia gestionale;
- l'Ente ha costituito una Istituzione per lo svolgimento dei Servizi sociali, educativi e culturali al fine di ricomporre la unitarietà gestionale dei processi che caratterizzano il Sistema Locale dei Servizi Sociali ed Erogazione delle Relative Prestazioni ai Cittadini, semplificare i processi gestionali, organizzativi e di bilancio attraverso un organismo strumentale in grado di assicurare risposte più celeri alle mutevoli esigenze di contesto; assicurare flessibilità organizzativa, ai sensi dell'art. 18 comma 2-bis del dl 112/2008, alla luce del quale i vincoli alle assunzioni e alle spese di personale previsti per le amministrazioni di riferimento non sono più immediatamente e direttamente applicabili alle istituzioni che gestiscono servizi socio-assistenziali ed educativi, scolastici e per l'infanzia, culturali ed alla persona e le farmacie, cui compete tuttavia l'obbligo di mantenere un livello di costi per il personale coerente con la quantità dei servizi erogati;
- L'istituzione e' organismo strumentale dell'ente locale per l'esercizio di servizi sociali, dotato di autonomia gestionale;

- Organi dell'istituzione sono il consiglio di amministrazione, il presidente e il direttore, al quale compete la responsabilità gestionale. Le modalità di nomina e revoca degli amministratori sono stabilite dallo statuto dell'ente locale;
- l'istituzione conforma la propria attività a criteri di efficacia, efficienza ed economicità ed ha l'obbligo dell'equilibrio economico, considerando anche i proventi derivanti dai trasferimenti, fermo restando, per l'istituzione, l'obbligo del pareggio finanziario;
- L'ente locale conferisce il capitale di dotazione; determina le finalità e gli indirizzi; approva gli atti fondamentali; esercita la vigilanza; verifica i risultati della gestione; provvede alla copertura degli eventuali costi sociali;
- ai sensi dell'art. 18 comma 2-bis del dl 112/2008 nella sua attuale formulazione, i vincoli alle assunzioni e alle spese di personale previsti per le amministrazioni di riferimento non sono più immediatamente e direttamente applicabili alle aziende speciali, istituzioni e società a partecipazione pubblica; i predetti organismi sono tenuti a rispettare "il principio di riduzione dei costi di personale", il cui perseguimento è assicurato mediante l'adozione da parte dell'amministrazione di riferimento di un proprio atto di indirizzo che definisce specifici criteri e modalità di attuazione; mentre le aziende speciali e le istituzioni che gestiscono servizi socio-assistenziali ed educativi, scolastici e per l'infanzia, culturali ed alla persona e le farmacie, pur essendo escluse dai predetti limiti, sono comunque tenute a rispettare l'obbligo di mantenere un livello di costi per il personale coerente con la quantità dei servizi erogati (cfr. deliberazione Corte dei Conti Emilia-Romagna n. 172/2014 PAR);
- Ai fini del computo della spesa di personale dell'Istituzione da imputare a carico dell'Unione si fa riferimento alle modalità ed ai parametri elaborati nella Deliberazione Corte dei Conti Sez. Autonomie 14/AUT/2011/QMIG.
 - con deliberazione di Giunta nr 13 del 27/03/2015 è stata approvata la dotazione organica iniziale, nonché i progetti organizzativo-funzionali dei servizi assegnati all'Istituzione medesima;
 - l'art. 1 comma 450, introduce il comma 31-quinquies all'art. 14 del dl 78/2010, in virtù del quale per i comuni che esercitano in forma associata le proprie funzioni fondamentali, mediante unione o convenzione le spese di personale e le facoltà di assunzione sono considerate in maniera cumulata tra i comuni medesimi mediante forme di compensazione tra gli stessi, nel rispetto dei vincoli previsti dalle vigenti disposizioni e dell'invarianza della spesa complessiva;
 - in ossequio ai consolidati orientamenti della Magistratura contabile è stato condivisa con gli Enti aderenti **una considerazione sostanziale della spesa di personale**, tale per cui alla spesa di personale propria di ciascun Comune aderente occorre sommare la quota parte di quella sostenuta dall'Unione;
 - ai sensi dell'art. 18 comma 2-bis del dl 112/2008 nella sua attuale formulazione, i vincoli alle assunzioni e alle spese di personale previsti per le amministrazioni di riferimento non sono più immediatamente e direttamente applicabili alle aziende speciali, istituzioni e società a partecipazione pubblica; i predetti organismi sono tenuti a rispettare "il principio di riduzione dei costi di

personale", il cui perseguimento è assicurato mediante l'adozione da parte dell'amministrazione di riferimento di un proprio atto di indirizzo che definisce specifici criteri e modalità di attuazione; mentre le aziende speciali e le istituzioni che gestiscono servizi socio-assistenziali ed educativi, scolastici e per l'infanzia, culturali ed alla persona e le farmacie, pur essendo escluse dai predetti limiti, sono comunque tenute a rispettare l'obbligo di mantenere un livello di costi per il personale coerente con la quantità dei servizi erogati (cfr. deliberazione Corte dei Conti Emilia-Romagna n. 172/2014 PAR);

- Ai fini del computo della spesa di personale dell'Istituzione da imputare a carico dell'Unione si fa riferimento alle modalità ed ai parametri elaborati nella Deliberazione Corte dei Conti Sez. Autonomie 14/AUT/2011/QMIG;
- in attesa di completare il processo di cui sopra è stato condivisa con gli Enti aderenti **una considerazione sostanziale della spesa di personale**, tale per cui alla spesa di personale propria di ciascun Comune aderente occorre sommare la quota parte di quella sostenuta dall'Unione (in linea con le previsioni della Magistratura Contabile);

▪

Lavori

Per quanto concerne la programmazione degli interventi in conto capitale, ivi compreso il programma triennale e l'elenco annuale dei lavori pubblici, le linee programmatiche dell'Unione sono riferite ai tre corpus di interventi sui quali si declina l'attività tecnica dell'Ente:

- interventi di difesa del suolo e assetto del territorio, per i quali si richiamano i provvedimenti regionali in materia di programmazione del Fondo Nazionale per la Montagna (Conferenza regionale sulla Montagna e Piano Operativo Annuale L.R. 2/2004 che definisce la programmazione negoziata per le politiche sulla montagna), L.R. nr. 7/2012 in materia di enti di bonifica e di programmazione di interventi da realizzare con la contribuzione montana;
- interventi in materia di protezione civile;
- Protocollo d'intesa per la tutela della risorsa idrica nel territorio montano (Dgr 933/2012);

Le fasi di programmazione degli interventi avverranno secondo le diverse scadenze previste dalle specifiche normative di settore, alcune delle quali ancora in corso di approvazione da parte degli enti sovraordinati. La programmazione, inoltre, sarà coordinata con le previsioni dei singoli Comuni aderenti, in relazione alle specifiche esigenze manifestate per assicurare il corretto governo dell'assetto del territorio.

Patrimonio immobiliare

Il patrimonio immobiliare dell'Unione è interamente destinato a finalità istituzionali, e con riferimento ad esso non si ravvisa la necessità di adottare il piano delle alienazioni e valorizzazioni del patrimonio immobiliare previsto dall'art.58 del D.L.112/2008 convertito in L.133/2008, né tantomeno la verifica della quantità e qualità delle aree da destinare alla residenza o alle attività produttive e terziarie, ai sensi delle leggi n. 167/1962, nr. 865/1971 e 457/1978.

In relazione al piano delle acquisizioni immobiliari gli indirizzi programmatici fanno riferimento alla necessità di far fronte alle mutate esigenze conseguenti al progressivo trasferimento delle funzioni e dei servizi da parte dei Comuni aderenti, così come definite nella deliberazione di Consiglio dell'Unione nr 13 del 29/04/2015 che qui interamente si richiama.

**DELIBERAZIONE DEL CONSIGLIO
DELL'UNIONE DEI COMUNI DELL'APPENNINO BOLOGNESE N° 34/2016**

OGGETTO: PRESENTAZIONE PIANO PROGRAMMA TRIENNALE DELL'ISTITUZIONE SERVIZI SOCIALI EDUCATIVI E CULTURALI E DOCUMENTO UNICO DI PROGRAMMAZIONE 2017-2019. PRESA D'ATTO

Letto, approvato e sottoscritto.

IL PRESIDENTE

Salvatore Argentieri

Il Segretario Direttore

Dott. Pieter J. Messino'

Documento prodotto in originale informatico e firmato digitalmente ai sensi dell'art. 20 del "Codice dell'amministrazione digitale" (D.Leg.vo 82/2005).

L'eventuale stampa del documento costituisce copia analogica sottoscritta con firma a mezzo stampa predisposta secondo l'articolo 3 del D.lgs 12 dicembre 1993, n. 39 e l'articolo 3bis, comma 4bis del Codice dell'amministrazione digitale.