

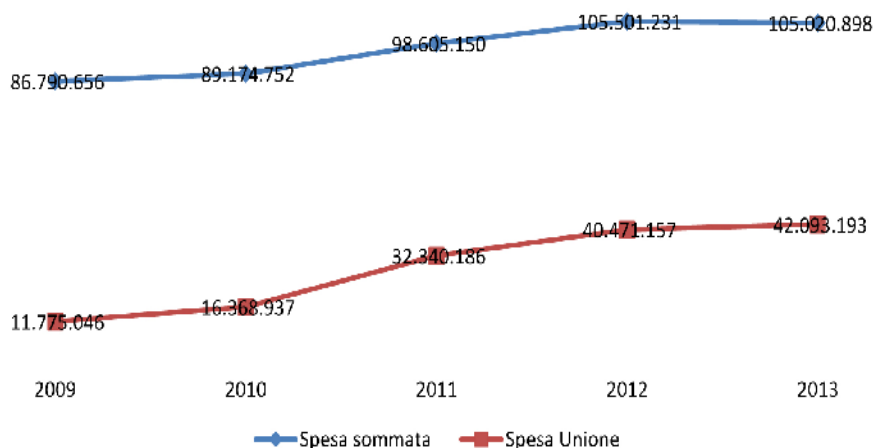
## Quanto vale l'Unione dei Comuni?

La domanda che viene spontanea nell'accingersi a valutare cinque anni di attività dell'Unione dei Comuni della Bassa Romagna è: quanto vale la scelta organizzativa "Unione dei Comuni"?

### Il bilancio

Per comprendere come funziona il sistema contabile dell'Unione è necessario prendere in esame il bilancio consolidato Unione e Comuni, cioè la perfetta, o quasi, integrazione di tutti i flussi finanziari fra i bilanci dei 10 enti. Sommando semplicemente i bilanci degli enti, infatti, si otterrebbero cifre che non producono alcuna informazione sulla validità della gestione dell'Unione.

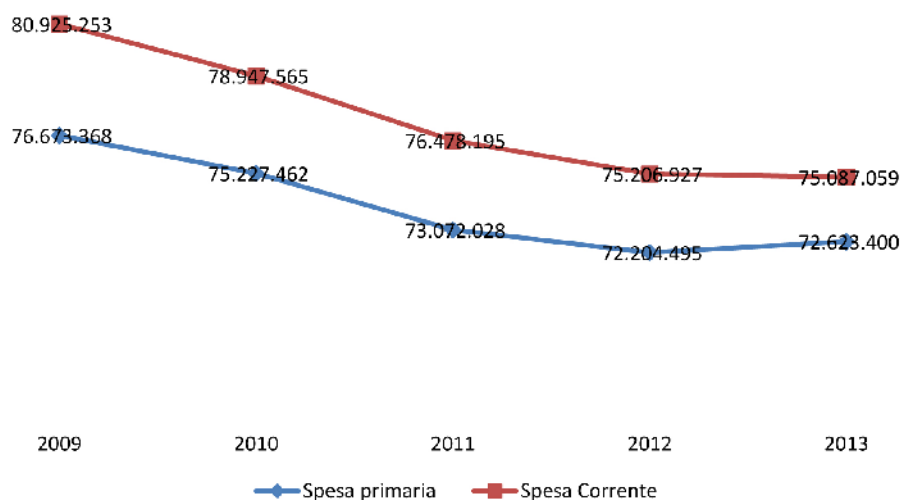
### Cifre che non danno informazioni



La prima curva mostra un incremento della spesa sommata dei dieci enti del 21% in cinque anni: la riorganizzazione degli enti, attuata a partire dal Piano strategico del 2009, ha comportato una sovrapposizione e una ripetizione di molti flussi finanziari, perciò la somma delle cifre contabili o l'aumentare della spesa dell'Unione negli anni non ha di per sé senso, senza vincolarlo al contesto di riferimento e ai mutamenti che contestualmente sono avvenuti nei comuni.

Così come non fornisce molte informazioni l'osservazione del trend della spesa dell'Unione, che col passare degli anni incamera sempre di più i centri di spesa delle funzioni che i Comuni vi trasferiscono. Semmai quest'ultima da l'idea dello sforzo organizzativo, seppur di primo acchito, manifestando una crescita del 257%.

## La spesa consolidata Unione-Comuni



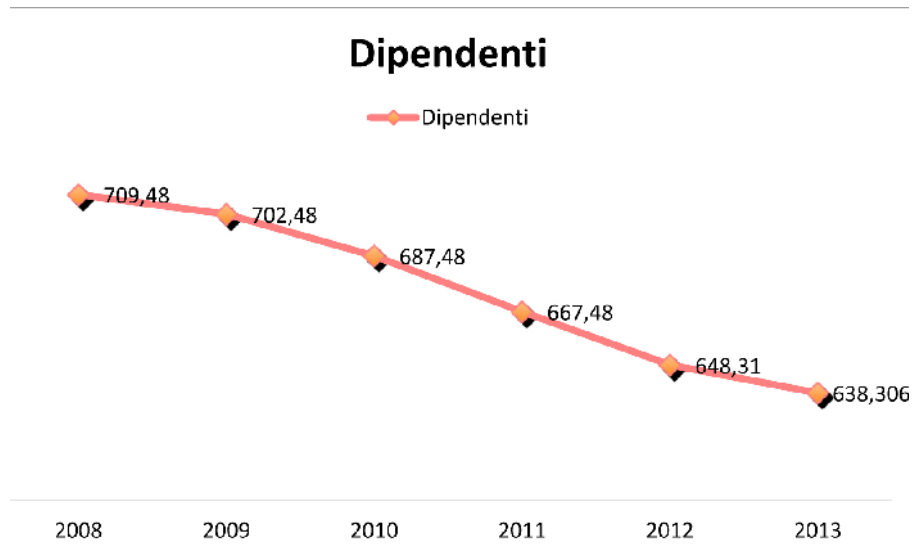
Consolidando correttamente i bilanci dei dieci Enti e pervenendo ad una sola grandezza, si ottengono valutazioni sulla spesa molto diverse. Possono essere utili due indicatori a tal fine: la spesa corrente complessiva, ossia quella che ne bene e nel male è alimentata dalle entrate tributarie dei Comuni, oppure la spesa primaria, ossia la spesa corrente al netto degli interessi passivi.

Si può osservare come la spesa del “sistema” Unione e Comuni della Bassa Romagna **cali di quasi dell'8% dal 2009 al 2013, passando da quasi 81 mln di euro del 2009 a poco più di 75 nel 2013**, diminuendo di quasi 6 mln di euro. Se invece si osserva l'andamento della spesa primaria (ossia la spesa corrente al netto degli interessi passivi), il trend è pressoché lo stesso, ma la curva presenta un flesso dopo il 2012, ritornando a crescere nel 2013 di uno 0,6%. Ciò significa che, per poter contrarre la spesa corrente, i **Comuni stanno riducendo gli oneri finanziari del debito**, sia rinegoziando mutui, sia riducendo lo stock complessivo di debito accumulato nei decenni passati.

Si precisa che l'osservazione del trend di spesa consolidata, in nessun caso porta con sé informazione sulle economie gestionali del sistema Unione-Comuni. Tanto vale che a cavallo dal 2009 al 2010 sono stati ceduti all'Asp due importanti strutture, con i relativi centri di costo. Tuttavia non esisteva una ragioneria unificata e un unico sistema contabile prima del 2010, quindi questi dati vanno valutati con estrema cautela e soltanto per cogliere l'inclinazione della curva. Di seguito invece, si riporta una possibile metodologia per misurare le effetti gestionali dall'introduzione dell'Unione dei Comuni.

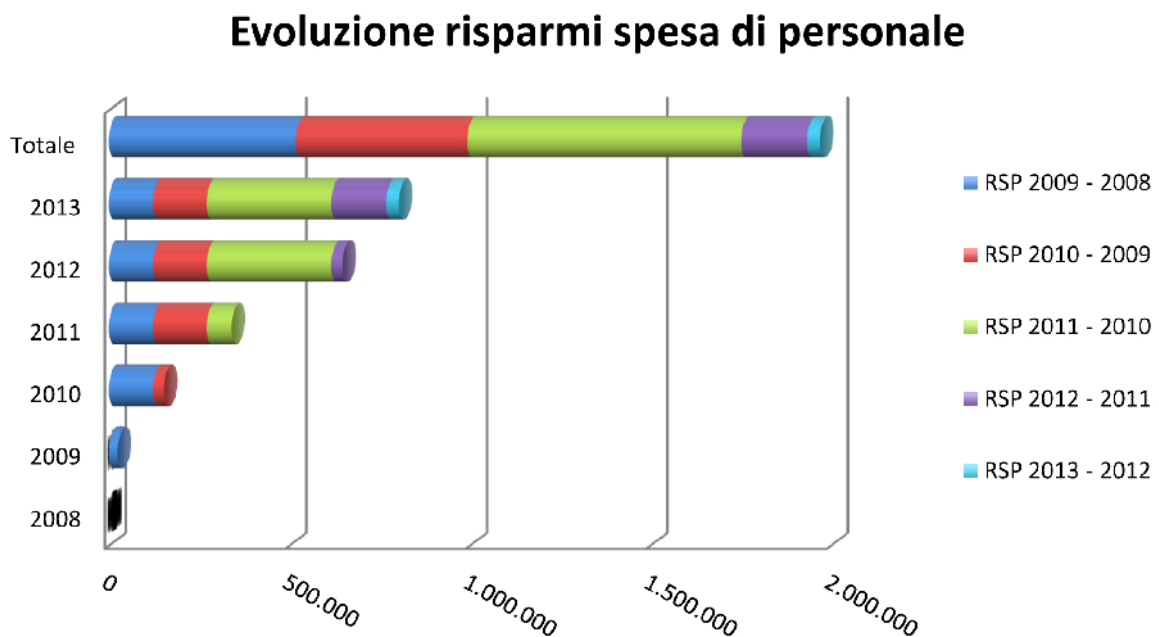
**La prima informazione confortante dall'andamento del trend della spesa corrente del sistema Unione-Comuni della Bassa Romagna è dato da una comprovata minor dipendenza nel tempo dai gettiti fiscali provenienti da imprese e famiglie del territorio.**

## Il Personale



Nonostante internalizzazioni ed esternalizzazioni di attività intervenute negli anni, il numero di dipendenti è calato di oltre il 10%, registrando una diminuzione in valore assoluto di 71 unità<sup>1</sup>.

Se si associa un costo medio di tali diminuzioni, e si considerano solo le cessazioni che non sono state sostituite da spesa per servizi (si pensi al caso dei servizi educativi), si può stimare che prudentemente il risparmio della contrazione di spesa di personale pesi per 1/5 per l'anno in cui si sospende il rapporto di lavoro, per poi attestarsi ad un valore pieno dall'anno successivo. Con tali, assai prudenti assunzioni, si può generare il grafico successivo:



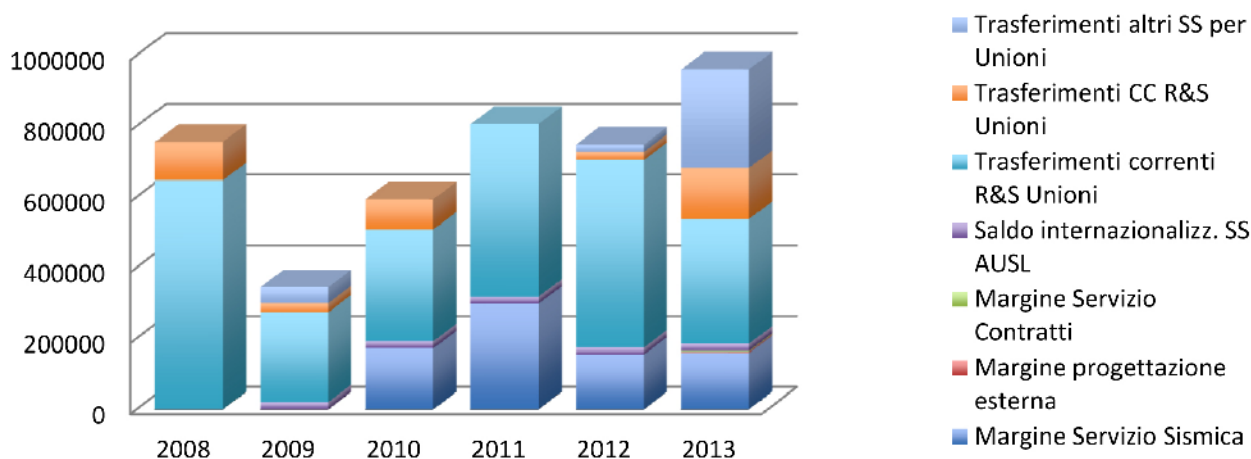
<sup>1</sup>All'inizio del 2010 sono stati ceduti all'Asp 16 dipendenti, contemporaneamente ne sono entrati 15 provenienti dall'Ausl, poiché il costo unitario di questi ultimi era superiore, l'effetto sul bilancio viene qui assunto in modo neutro.

Il grafico permette di visualizzare bene la dinamica sopra descritta, mostrando come le scelte organizzative del passato producono, a regime, risparmi per ogni anno a venire. **Il flusso di risparmio per l'anno 2013 è pari a poco più di 800 mila euro, che crescerà nel 2014 consolidando gli effetti appena accennati nel 2013. Ma il risparmio complessivo che gli Enti possono valutare raggiunge quasi i 2 mln di euro**, prendendo ad esempio le misure adottate nel 2011, e pienamente evidenti sull'esercizio 2012, assieme agli effetti di tutti gli altri anni. Si tenga presente che dei 71 e oltre dipendenti in meno, sopra evidenziati, qui i risparmi vengono conteggiati supponendo di non aver sostituito con spesa per servizi soltanto il personale dedicato ad attività amministrative e, in nessun caso, agenti di PM.

### Contributi e risparmi

Ai risparmi della spesa di personale si sommano però altri risparmi certi dovuti ad una serie di scelte, tale valore è sia rappresentabile come un flusso annuo, sia complessivamente per tipologia di fonte.

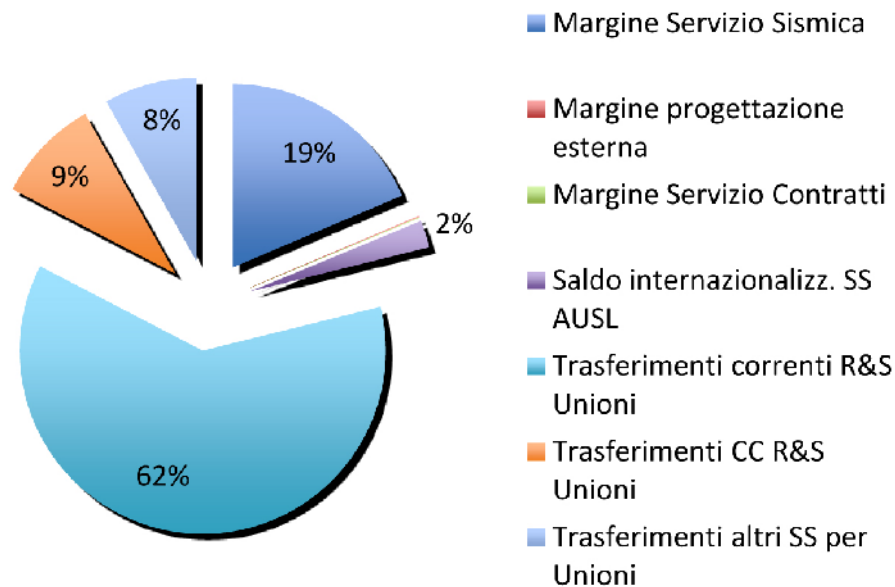
## Risparmi annuali dell'organizzazione Unione



Alla fine del 2008, l'Unione ha ricevuto i contributi di start-up dalla Regione Emilia Romagna, ma successivamente è riuscita a ricevere somme consistenti da Stato e Regione per le forme associative, e ciò mentre la platea delle Unioni di Comuni aumentava a parità di risorse stanziata. L'Unione dei Comuni della Bassa Romagna oggi è l'Unione che riceve più contributi ordinari in Emilia Romagna, sia dalla Regione che dallo Stato. Si sommano poi contributi per investimenti, per natura discontinui, e altri contributi per servizi di welfare a cui possono accedere soltanto Unioni di Comuni. Inoltre **l'Unione dei Comuni ha prodotto servizi che hanno generato entrate, esse possono essere contabilizzate al netto delle spese strumentali per produrle.**

Complessivamente, tali risparmi certi, producono un flusso inferiore al milione ogni anno, e possono essere rappresentati per fonte in tal modo:

## 4,1 milioni di risparmi (NP) in 6 anni

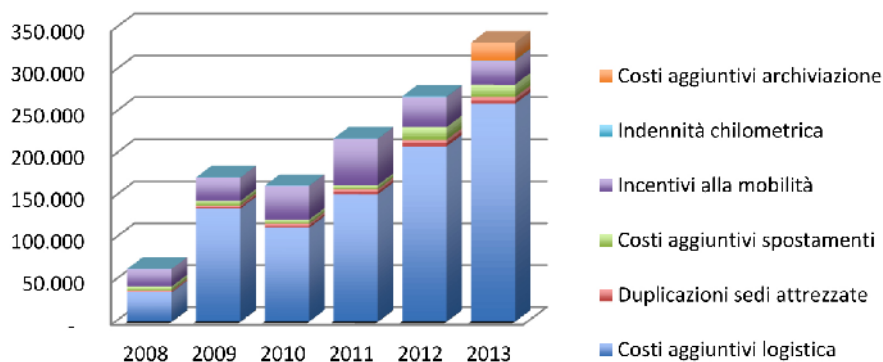


La scelta di trasferire molte funzioni all'Unione, **non solo permette vantaggi organizzativi visibili in altri tipi di risparmio, permette di generare oltre il 60%, ovvero più di 4 mln, di risparmi a disposizione di Unione e Comuni grazie ai trasferimenti di Regione e Stato.** Si noti come la scelta di realizzare il servizio di autorizzazione alle pratiche sismiche, svolto anche per il Comune di Argenta e contestualmente all'integrazione delle sette organizzazioni in ambito tecnico, permette dal 2012 di generare margini complessivamente consistenti (con l'ovvia eccezione per il periodo del terremoto, in cui i diritti di segreteria non si sono percepiti).

### I costi

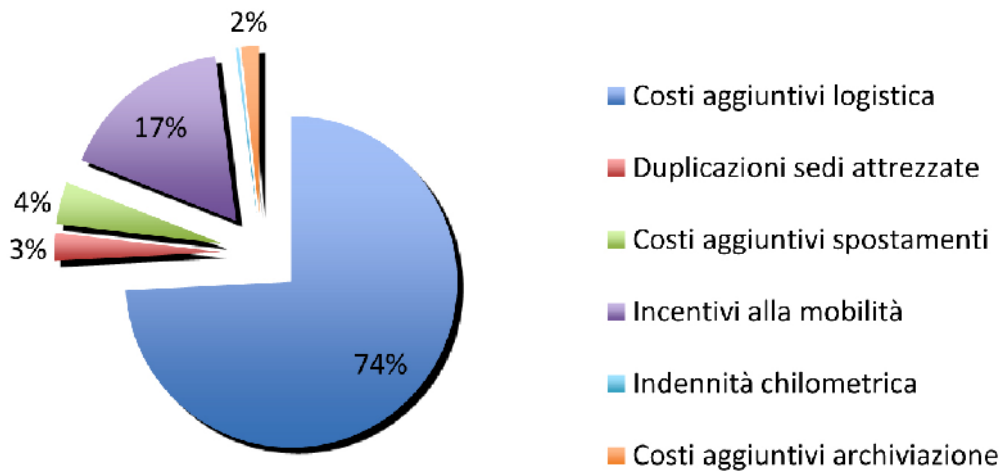
Tuttavia la rapida integrazione di nove organizzazioni in una unica struttura a rete, comporta anche dei costi indotti, prevalentemente dovuti alle duplicazioni logistiche:

### Costi indotti dall'Unione



Si prefigura quindi un peso annuo di oltre 300 mila euro, ma permettendo una valutazione complessiva dei costi indotti pari a 1,2 milioni in 6 anni:

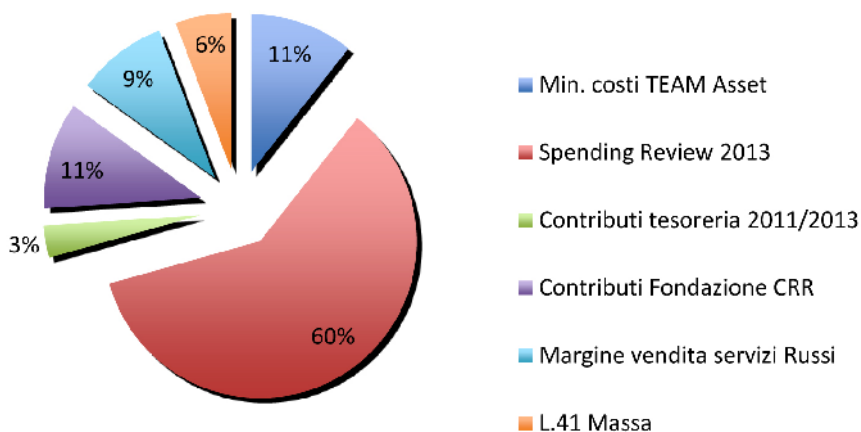
## 1,2 mln di costi indotti dall'Unione in 6 anni



Da questa valutazione complessiva si deduce come l'attività di gestione patrimoniale rappresenti una chiave di volta per gli anni a venire. Si può notare infine come gli incentivi alla mobilità del personale dipendente costituiscano una grandezza visibile, anche se tendenzialmente in calo.

A tali valutazioni riscontrabili in modo inequivocabili dai documenti contabili, esistono però metodi di misurazione economica e organizzativa per valutare i costi delle scelte. L'Unione dei Comuni ha permesso di risparmiare alcuni "costi opportunità" e entrate, ossia di **ridurre costi grazie alle scelte organizzative che si sono potute compiere grazie a un'organizzazione più grande e performante di quella di un piccolo Comune**. Ciò permette di misurare altri 2 milioni di "altri risparmi" così rappresentabili:

## 2 mln di altri risparmi 2008/2013



La presenza dell'Unione ha permesso di ridurre della metà l'impatto della *spending review* varata col D.L. 95/2012 e che ha prodotto i suoi pieni effetti nell'esercizio 2013. L'organizzazione dell'Unione ha però

permesso anche di gestire con risorse proprie buona parte delle attività che prima i Comuni delegavano all'esterno per la gestione della società delle reti Team e per la programmazione delle azioni sulle società partecipate. Sono stati realizzati margini grazie alla produzione di servizi per il Comune di Russi e si sono ottenuti finanziamenti grazie a gare e servizi realizzati dall'Unione dei Comuni, quali le sponsorizzazioni derivanti dalla tesoreria.

Se tutti questi effetti si sommano, si giunge alla seguente tabella di sintesi (periodo 2008/2013):

Risparmi di personale	1.970.446
Margini e trasferimenti	4.109.165
Altri risparmi	2.000.681
Costi indotti	1.217.612
Valore senza altri risparmi	4.861.999
Valore cumulativo organizzazione	6.862.680
Flusso risparmio 2013	1.745.438
Flusso 2013/entrate tributarie	4,62%

**La risposta alla domanda “quanto vale la scelta organizzativa dell'Unione dei Comuni?”, oscilla fra oltre 4,8 milioni di euro a oltre 6,8 milioni di euro.** E ciò a seconda che si considerino quelli che sono stati definiti “altri risparmi”, ossia una serie di riduzioni di costi opportunità o di altre opportunità documentate.

**Il flusso di risparmio annuo per il sistema Unione e Comuni è quantificabile in 1,745 mila euro.** A tale cifra si perviene scegliendo i flussi stabilizzati degli effetti sopra descritti, positivi e negativi, e sommando una media su sei anni degli “altri risparmi” (valutazione prudenziale, poiché col passare degli anni l'organizzazione massimizza le opportunità). Se si rapporta quest'ultimo flusso annuo alle entrate tributarie, si giunge ad un indicatore, qui stimato nel 4,62%: significa che la scelta dell'Unione, a parità di servizi resi, consente in linea teorica di sostenere che la pressione fiscale possa stabilizzarsi ad un valore minore del 4,62% rispetto alla condizione in cui l'Unione non si fosse realizzata.

Nella succinta analisi non si sono considerati i vantaggi organizzativi nel lungo periodo, possibili soltanto alla luce delle scelte organizzative di oggi. Ad esempio, nonostante la riforma Fornero abbia ritardato il ritiro in quiescenza di molti lavoratori, **l'Unione potrà assorbire riduzioni di dipendenti e gestire in modo coordinato tutti i vincoli alla spesa e alle assunzioni, meglio di quanto non farebbe una piccola organizzazione.**

Altro elemento di positivo impatto gestionale risulta la possibilità per i piccoli comuni (Bagnara, S.Agata) di ridurre gli effetti negativi del patto di stabilità attraverso il conferimento all'Unione della gestione degli investimenti relativi ai servizi educativi.

Alla luce dell'analisi svolta, per precisa scelta politica, l'Unione dei Comuni ha sempre chiuso i propri bilanci con avanzi significativi. Si pensi che, dal 2008 al 2013, gli avanzi complessivi dell'Unione consistono in 10,15 milioni di euro, e sono stati sempre spesi nell'esercizio successivo per ridurre i costi a carico dei Comuni. Da ultimo, a cavallo fra il 2013 il 2014, l'Unione ha finanziato una riduzione della pressione fiscale dei Comuni per 1,670 milioni di euro, ha finanziato per quasi 600 mila euro un bando per innovazione e occupazione<sup>2</sup>, quasi 400 mila euro verso i Servizi Sociali, 100 mila euro aggiuntivi alle spese comunque sostenute verso i Consorzi di Garanzia.

<sup>2</sup>Finanziato anche con 330 mila euro derivanti dalla perequazione dell'outlet di Faenza.