

Con la c.d. legge Delrio del 7 aprile 2014, n. 56 recante "Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle Unioni e fusioni di Comuni" sono apportate modifiche sul piano sostanzialmente organizzativo utili a colmare le lacune più rilevanti con l'intento di rafforzare il processo di razionalizzazione che le autonomie sono chiamate a compiere ⁽¹⁵⁰⁾.

4.2 La situazione ordinamentale sul territorio nazionale

Come già ricordato alla data del 31 dicembre 2014, ai sensi dell'art. 31-ter del già ricordato d.l. n. 78/2010, i Comuni interessati completano l'attuazione delle disposizioni sulle Unioni obbligatorie con riguardo a tutte le funzioni fondamentali prima individuate; un percorso iniziato il 1° gennaio 2013, con l'associazione di almeno tre funzioni fondamentali e proseguito con la "tappa" del 30 settembre 2014, con riguardo ad ulteriori tre delle funzioni fondamentali.

Al mese di luglio 2013 risultano costituite 370 Unioni di Comuni, alle quali partecipano 1.881 Comuni (il 23% del totale dei Comuni pari a 8.093 Enti), di questi, 1.418 sono piccoli Comuni (il totale di piccoli Comuni sono 5.693), le altre associano anche Comuni appartenenti a fasce demografiche più elevate. Nella distribuzione per Regioni, la Lombardia conta il maggior numero di Unioni, 61, seguita dal Piemonte, 49, mentre le Regioni a statuto ordinario, nelle quali il fenomeno istituzionale è poco rappresentato, sono la Basilicata (1), Liguria (1), Umbria (1). Le Regioni a statuto ordinario nelle quali si registra il maggior numero di Comuni aderenti alle Unioni sono la Toscana con il 52,3% dei Comuni della Regione, l'Emilia Romagna con il 48% e la Puglia con il 38%. Nelle Regioni a statuto speciale, si rileva il dato della Sardegna con il 75,3% dei Comuni e la Sicilia, il 45,9% (dati tratti dalle elaborazioni del "Centro documentazioni e studi Anci-Ifel" su dati Anci ed Istat, 2013).

Ai fini delle analisi che si vanno a svolgere sono stati acquisiti i certificati di conto consuntivo relativi agli anni 2009-2012 resi disponibili dal Ministero dell'Interno.

- b) organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale;
- c) catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente;
- d) la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale;
- e) attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi;
- f) l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi;
- g) progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'articolo 118, quarto comma, della Costituzione;
- h) edilizia scolastica per la parte non attribuita alla competenza delle Province, organizzazione e gestione dei servizi scolastici;
- i) polizia municipale e polizia amministrativa locale;
- 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;
- l-bis) i servizi in materia statistica».

¹⁵⁰ Tra le innovazioni di significato ordinamentale va richiamata quella introdotta dal comma 104 che abroga le disposizioni contenute nell'art.16 del d.l.n.138/2011, nelle parti che hanno istituito e disciplinato le Unioni dei Comuni con meno di 1.000 abitanti per l'esercizio associato di tutte le funzioni fondamentali (le cosiddette Unioni speciali).

L'acquisizione telematica dei rendiconti delle Unioni di Comuni, finora non effettuata, rientra nel programma delle nuove soluzioni dei sistemi di finanza territoriale armonizzati; nel 2016, quindi, anche per le Unioni di Comuni, si provvederà all'acquisizione dei dati di bilancio relativi all'esercizio 2015 armonizzati secondo le prescrizioni della riforma di contabilità pubblica degli Enti territoriali.

Le analisi dei dati che si vanno a svolgere sono dirette a valutare l'effetto di risparmio sulla spesa che, come sopra ricordato, costituisce la ragione della disciplina obbligatoria dell'esercizio associato delle funzioni fondamentali. Va subito precisato che la disomogeneità strutturale dei dati che sono condizionati da molte variabili e cioè, per limitare l'osservazione a quelle più evidenti (l'anno di costituzione delle Unioni, gli enti che vi partecipano, l'esercizio a partire dal quale gli stessi enti fanno parte della stessa Unione, la tipologia di funzioni associate), non consente un confronto dei dati nelle serie storiche che sono necessarie a definire le tendenze e gli andamenti, se non per un numero limitato di Unioni. Per queste ragioni si è anche privilegiato il criterio di rivolgere le analisi dei dati agli aggregati finanziari maggiormente omogenei quali la spesa corrente, in generale, la spesa per il personale, quella per le forniture ed infine quelle per le prestazioni di servizio. In linea di massima, rinviando alle note metodologiche specifiche per le singole analisi, si è costruito un metodo di confronto utile a mettere in luce il delta di scostamento tra ammontare delle spese della stessa natura impegnate dai singoli comuni prima dell'unione e dopo l'unione.

4.3 Analisi dei dati da certificati consuntivo - Valutazione sperimentale sugli effetti di risparmio

La prima valutazione utile a rappresentare un dato tendenziale omogeneo è quella relativa all'andamento degli impegni di spesa corrente delle Unioni nel confronto del biennio 2011-2012 che rappresentano i soli dati disponibili alla data della redazione del presente referto; quelli relativi al 2013 sono in corso di acquisizione.

Le esigenze di raffronto hanno comportato la necessità di limitare l'indagine a 227 enti sul complesso degli enti esistenti e ciò al fine di raffrontare gli stessi enti nei due anni.

Nella tabella che segue sono esposti i dati dai quali si evince, innanzitutto, la contenuta dimensione dei volumi finanziari concernenti gli impegni della spesa corrente delle Unioni. Tale valore lo si prospetta in due dimensioni: la prima, comparandolo con i volumi degli impegni della spesa corrente riferito a tutti gli enti che in questo referto sono considerati per le relative analisi e cioè a 6.669 enti negli esercizi 2011 e 2012 che costituiscono quelli di riferimento dei certificati di conto consuntivo; la seconda, diversa rispetto alla prima, relativi agli impegni complessivi dei soli Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti che sono i Comuni per i quali vige l'obbligo di svolgere in forma associata le

funzioni fondamentali. In questo secondo caso il dato aggregato è riferito ai risultati da rendiconto acquisiti dal SIRTEL e concernenti l'esercizio finanziario 2013; è apparso utile questo confronto in quanto nelle Unioni qui considerate non sono presenti solo Comuni fino a 5.000 abitanti, ma anche Comuni appartenenti ad altre classi demografiche.

Ciò premesso si osserva che gli impegni di spesa corrente delle Unioni qui esaminate nel 2011 rappresenta lo 0,75% degli impegni complessivi relativi alla stessa posta contabile di tutti gli enti che formano il campione sui quali sono state condotte tutte le altre analisi del presente referto; di poco superiore e cioè 0,81% il dato relativo al 2012. In valore assoluto nel 2011 le Unioni del campione qui esaminato hanno impegnato spese per 502,4 milioni di euro su una spesa complessiva di 67,4 miliardi di euro e nel 2012, 555,8 milioni su 68,2 miliardi di euro. Ad eccezione degli enti della Regione Emilia Romagna che impegnano spesa corrente in misura di poco superiore al 5% di quella di tutti gli enti della Regione considerati in questa sede, per tutte le altre aree regionali i valori sono al di sotto dell'1%.

Affinando l'analisi e cioè raffrontando i dati delle Unioni con quelli degli impegni di spesa di tutti i Comuni fino a 5.000 abitanti assunti nell'esercizio 2013 (4.949 enti) ammontano a 8,04 miliardi di euro e cioè 6,27%. Ma come già avvertito nelle Unioni sono presenti anche Comuni con più di 5.000 abitanti, quindi rimane solo il valore meramente indicativo delle dimensioni dei valori in discussione.

I dati in sé depongono per la sostanziale irrilevanza ai fini di un'efficacia correzione degli andamenti della spesa corrente dei Comuni attraverso la costituzione delle Unioni di Comuni; bisogna però considerare che gli esercizi cui si riferiscono i certificati di consuntivo sono quelli nei quali ancora non vigeva l'obbligo di associare le funzioni fondamentali, per cui i dati potrebbero anche non riflettere i contenuti essenziali del fenomeno. E' evidente che i valori commentati inducono quanto meno a configurare una tendenza che dovrà essere verificata all'esito di analisi che cadano sugli esercizi dal 2013 in poi.

Un'altra tendenza è quella relativa all'andamento generalmente incrementativo della spesa delle Unioni, con qualche eccezione, come per la Campania, per la spesa impegnata dalle Unioni che nel 2012 si dimezza.

Tab. 1/UC2011-2012/SC**SPESA CORRENTE_ Unioni di Comuni e Comuni
Biennio 2011-2012***Importi in in euro*

Regione	Unioni		Comuni		Incidenza Unioni/ Comuni 2011	Unioni		Incidenza Unioni/ Comuni 2012
	N. Unioni	Spesa Corrente Impegni 2011	N. Comuni	Spesa Corrente Impegni 2011		Spesa Corrente Impegni 2012	Spesa Corrente Impegni 2012	
Piemonte	33	39.744.444	1.076	5.033.060.522	0,79	43.980.469	5.082.037.573	0,87
Lombardia	47	71.633.336	1.422	11.237.249.191	0,64	78.779.059	11.097.392.718	0,71
Veneto	19	31.411.861	544	4.311.381.069	0,73	32.341.258	4.293.616.756	0,75
Liguria	1	1.039.469	192	2.229.112.677	0,05	1.541.404	2.199.594.940	0,07
Emilia Romagna	28	233.187.901	325	4.763.840.673	4,89	260.917.052	4.737.243.237	5,51
Toscana	7	31.401.240	271	4.277.275.387	0,73	39.550.629	4.388.691.670	0,90
Marche	8	13.761.980	200	1.525.788.269	0,90	14.572.040	1.570.194.693	0,93
Umbria	1	343.139	85	1.066.509.572	0,03	281.389	1.036.873.906	0,03
Lazio	11	10.787.398	264	9.517.193.879	0,11	13.281.937	10.174.592.483	0,13
Abruzzo	3	15.382.847	221	946.294.362	1,63	15.207.647	982.628.970	1,55
Molise	4	2.060.101	91	315.074.071	0,65	2.500.445	321.735.677	0,78
Campania	9	10.186.293	385	6.900.121.945	0,15	4.993.988	7.006.616.289	0,07
Basilicata	0		114	617.846.343	-		635.268.167	-
Puglia	13	4.571.055	209	3.710.116.417	0,12	8.799.540	3.758.036.283	0,23
Calabria	4	1.481.005	274	2.015.058.929	0,07	1.241.837	2.078.909.707	0,06
Trentino A.A.	1	3.300.691	287	1.446.088.570	0,23	3.436.627	1.461.321.596	0,24
Friuli V.G.	3	4.755.324	206	1.839.841.914	0,26	4.615.943	1.821.839.905	0,25
Sardegna	21	25.158.409	294	2.224.638.457	1,13	27.565.899	2.203.623.744	1,25
Sicilia	14	2.264.973	209	3.438.201.315	0,07	2.244.056	3.367.447.126	0,07
Totale	227	502.471.466	6.669	67.414.693.561	0,75	555.851.219	68.217.665.442	0,81

Fonti: Unioni Comuni dati Ministero degli Interni dai certificati di conto consuntivo (abbreviato in CCC); Comuni dati Corte dei conti sistema SIRTEL.

NB: Considerata la provenienza dei dati da fonti diverse, è possibile che non ci sia perfetta omogeneità tra i Comuni estratti dal Sirtel e i Comuni che hanno istituito le 227 Unioni di comuni che hanno inviato il CCC.

Di analogo tenore anche i risultati da certificati relativi ai dati disaggregati di alcuni interventi di spesa corrente e cioè: spesa per il personale, spesa per l'acquisto di beni, spesa per la prestazione di servizi. Come si rileva dalle tabelle (tab. 2 UC2011-2012/SP; tab. 3 UC2011-2012/AB; tab. 4 UC2011-2012/PS) in appendice, dove la percentuale della spesa impegnata dalle Unioni di Comuni è sempre al di sotto dell'1% di quella dei Comuni.

Ulteriori valutazioni si traggono passando ad un livello di analisi puntuale fondato sul confronto dei risultati da certificato sul rendiconto di un campione ridotto di Unione di Comuni, con i risultati da rendiconto dei Comuni che hanno costituito le medesime Unioni, con l'obiettivo di individuare l'eventuale risparmio, ottenuto in termini aggregati, nello svolgimento dell'esercizio associato di alcune funzioni.

In via metodologica va premesso che è apparso opportuno individuare il campione di enti da esaminare scegliendo quelle Unioni che sono state costituite ex novo nello stesso

anno e confrontarlo con i dati dei Comuni che le hanno costituite. In base ai dati disponibili si è cercato di individuare gli enti di più recente costituzione.

La scelta di esaminare solo i dati relativi alle Unioni di Comuni nate nello stesso anno e ai relativi Comuni, con la conseguenza di disporre di campioni di piccole dimensioni di Enti esaminati, è stata motivata dall'obiettivo di cogliere il fenomeno, definibile in maniera del tutto intuitiva, del "prima" e del "dopo", cercando di far emergere la puntuale e concreta effettività e le dimensioni proprio nello stadio iniziale dell'impatto di questo nuovo assetto organizzativo, quale misura di ottimizzazione della gestione dei servizi e di razionalizzazione della finanza pubblica.

D'altra parte va considerato che i dati contabili dell'anno di avvio e di quello successivo possono riflettere situazioni transitorie; presupposizione che tuttavia non fa venir meno la finalità di poter evidenziare, ove esistenti, quei risparmi di spesa che hanno indubbiamente costituito la ratio delle norme che disciplinano le Unioni. Si fa riferimento in particolare alla disposizione dell'art. 14 co. 29 del d.l. 78/2010 che vieta ai Comuni di continuare a gestire funzioni delegate all'Unione¹⁵¹ da cui dovrebbe conseguire, quanto meno, un non incremento della spesa relativa a quelle poste contabili oggetto di analisi.

Pertanto sono stati estratti i certificati di conto consuntivo delle Unioni di Comuni e dei Comuni interessati dall'indagine, presenti nella banca dati del Ministero degli Interni, Dipartimento per gli Affari Interni e territoriali, Direzione Centrale della Finanza Locale.

In particolare, dai certificati consuntivi sono stati estrapolati gli impegni delle Unioni di Comuni di nuova istituzione per gli anni 2009, 2010 e 2011 e gli impegni dei Comuni coinvolti per gli anni 2008 (ovvero nell'esercizio precedente l'istituzione dell'Unione di appartenenza), 2009, 2010 e 2011.

Per l'esercizio 2009, risultano istituite 32 Unioni di Comuni, alle quali appartengono 150 Comuni; sono stati, quindi, messi a confronto gli impegni assunti dai Comuni nel triennio 2008-2010 per l'esercizio delle funzioni che poi i medesimi Comuni hanno deciso di esercitare in associazione mediante la costituzione di Unioni, con gli impegni assunti per l'esercizio delle stesse funzioni, per il biennio 2009-2010, da parte delle Unioni di Comuni.

Per l'esercizio 2010, sono state individuate 24 Unioni di Comuni costituite in quell'anno che coinvolgono in tutto 104 Comuni. Con lo stesso criterio appena spiegato sono stati confrontati gli impegni di spesa dei Comuni relativi al triennio 2009-2011 con gli impegni delle Unioni di Comuni per il biennio 2010-2011.

¹⁵¹ Art. 14, co. 29, d.l. n. 78/2010: "I Comuni non possono svolgere singolarmente le funzioni fondamentali svolte in forma associata. La medesima funzione non può essere svolta da più di una forma associativa".

Infine, per l'esercizio 2011, il campione è costituito da 9 Unioni di Comuni di nuova istituzione, con 42 Comuni coinvolti. Anche qui l'analisi ha riguardato gli impegni dei Comuni e delle Unioni di Comuni di riferimento, facendo scorrere gli esercizi di competenza.

4.3.1 Spese correnti

L'analisi parte dai risultati relativi alle spese correnti, attraverso il raggruppamento dei risultati per singola funzione di spesa, riportando rispettivamente i dati consuntivi per i Comuni e per le Unioni di Comuni. Tali risultati, distinti per ente di appartenenza, vengono successivamente sommati per ciascun esercizio, per evidenziare l'eventuale risparmio, ottenuto nell'anno di istituzione dell'Unione, rispetto alla spesa sostenuta dai Comuni, prima del trasferimento della gestione delle funzioni all'Unione stessa.

Nelle tabelle che seguono sono prese in considerazione, come già accennato, le sole Unioni istituite negli anni 2009, 2010 e 2011. Parallelamente sono state prese in considerazione le spese correnti dei Comuni costituenti l'Unione, per le funzioni che presentano valori non nulli nell'anno di istituzione dell'Unione stessa e in quello successivo.

Nella tabella n. 5 UC2009/SP (in appendice) sono riportate in tutto 11 funzioni fondamentali delegate dai Comuni alle Unioni di Comuni. Le funzioni che risultano avere un maggior peso nei rendiconti delle UC sono, nell'esercizio 2009, sicuramente la polizia locale, le funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo, quelle nel settore sociale e nella gestione del territorio e dell'ambiente. Nel primo anno di funzionamento delle Unioni (2009) notiamo che la lieve riduzione della spesa dei Comuni (circa 3,3 mln di euro) è ampiamente assorbita dalla spesa corrente generata dalle UC, pari in totale a 55 milioni di euro. Infatti la variazione in aumento della spesa totale generata congiuntamente da Unioni di Comuni e Comuni è di quasi 52 milioni di euro. Nell'anno successivo, il 2010, la spesa dei Comuni cresce di nuovo, come anche la spesa delle Unioni, generando in tutto una variazione in aumento di 12,7 milioni di euro.

Si assiste, pertanto, ad una crescita della spesa totale per entrambe le categorie di enti, che non sembra in linea con la finalità di risparmio di spesa. Ad un livello di analisi più dettagliato e cioè guardando alle singole funzioni si rileva un andamento non omogeneo nel senso che per le funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo si registra un risparmio sui conti dei Comuni nel 2010 rispetto al 2009 di 2,6 mln di euro e lo stesso accade, sempre per la stessa funzione, anche per le Unioni. Stesso risultato si ottiene nel settore turistico dove gli impegni si riducono dell'8%. Mentre per altre funzioni, gli eventuali risparmi ottenuti dai Comuni sono invece riassorbiti dagli aumenti di spesa delle Unioni: è il caso dell'istruzione e della polizia locale.

Infine si evidenzia la crescita per la spesa dedicata alla gestione del territorio sostenuta dai Comuni, a fronte di una riduzione della stessa da parte delle Unioni.

Nella tabella 6 UC2010/SC (in appendice) si prendono in esame le Unioni di Comuni istituite nel 2010.

Le funzioni delegate in tutto sono 11 e l'85% degli impegni totali per il 2010 è rappresentato dalle funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo, del settore sociale e della gestione del territorio e dell'ambiente. Nel 2011 a quest'ultime si aggiungono l'istruzione pubblica e la polizia locale che globalmente costituiscono il 90% degli impegni totali delle UC.

I Comuni nel primo anno di istituzione (2010) delle UC non risparmiano molto, anzi aumentano la loro spesa corrente totale, mentre nel 2011 conseguono una riduzione della spesa di circa 6 milioni di euro, completamente assorbita dall'aumento di spesa delle UC di quasi 16 milioni. Le funzioni dove i Comuni riescono a risparmiare di più sono la polizia locale, le funzioni generali di amministrazione e controllo e il settore sociale, ovvero quelle funzioni che pesano di più nel rendiconto delle Unioni e che crescono nel tempo in termini di stanziamenti.

Nel 2011 (tabella n. 7 UC2011/SC in appendice) sono presenti solamente 9 Unioni di Comuni. Le funzioni associate si riducono a 10 (non risulta presente la spesa per il turismo) e alle principali rilevate per il 2010 si aggiunge la funzione di polizia locale che in valore assoluto aumenta significativamente.

La spesa dei Comuni, se nel passaggio dal 2010 al 2011 cresce del 3%, successivamente si mantiene pressoché stabile, mentre quella delle Unioni aumenta, nel 2011, una volta a regime, di circa 14,3 milioni di euro.

Gli aumenti di spesa più significativi si registrano per la polizia locale, dove si intuisce un aumento dei servizi offerti, per le funzioni di amministrazione e nel settore sociale. Contrariamente a quanto si evidenzia nel 2009, per le Unioni di Comuni prese qui in analisi, invece, aumentano nel 2012 rispetto al 2011, anche gli stanziamenti per la gestione del territorio e dell'ambiente.

4.3.2 Spese di personale

Sono ora esaminati i risultati relativi a tre specifici interventi, sempre dettagliati per funzione. In particolare viene soffermata l'attenzione sulla spesa di personale, sugli acquisti di beni e sulle prestazioni di servizi. Ciò consente un'analisi di maggior dettaglio idonea ad individuare eventuali risparmi, non resi visibili nell'analisi dell'andamento generale delle spese correnti.

Nelle tabelle riportate in appendice (8 UC2009/SP, 9 UC2010/SP, 10 UC2011/SP) sono esposti i risultati delle analisi svolte sulla spesa di personale dei Comuni e delle Unioni di Comuni disaggregate per funzioni delegate. Le analisi sono state ripetute, come descritto nella nota metodologica, per il triennio 2009, 2010 e 2011, prendendo in considerazione, per

ciascun anno, solo le Unioni di Comuni di nuova costituzione e i relativi Comuni di riferimento. Si sottolinea che in tal modo si sono ottenuti tre insiemi diversi, per numerosità e per enti considerati.

Le Unioni che presentano spese del personale che gravano sulle funzioni delegate sono, nel 2009, 27 sulle 32 di nuova istituzione, di cui 2 nel Veneto, 9 in Emilia Romagna, 5 in Toscana, 1 in Calabria, 5 in Sicilia e 5 in Sardegna. Le funzioni delegate risultano 9 e in particolare: funzioni di istruzione pubblica, funzioni di polizia locale, funzioni generali di amministrazione di gestione e di controllo, funzioni nel campo dello sviluppo economico, funzioni nel campo turistico, funzioni nel settore sociale, funzioni relative a servizi produttivi, funzioni relative alla cultura ed ai beni culturali, funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente

Nel 2010, le Unioni prese in esame con lo stesso criterio esposto sopra sono 20 sulle 24 neo costituite, di cui 1 in Piemonte, 6 in Lombardia, 4 in Emilia Romagna, 1 in Toscana, 2 in Campania, 3 in Sardegna, e 3 in Sicilia. Le funzioni delegate con spese del personale sono 10: funzioni di istruzione pubblica, funzioni di polizia locale, funzioni generali di amministrazione di gestione e di controllo, funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti, funzioni nel campo dello sviluppo economico, funzioni nel settore sociale, funzioni nel settore sportivo e ricreativo, funzioni relative a servizi produttivi, funzioni relative alla cultura ed ai beni culturali, funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente.

Nel 2011, infine, le elaborazioni sono state svolte su tutte le 9 Unioni di Comuni di nuova istituzione che presentano valorizzate le spese di personale disaggregate per funzione, di cui 4 in Piemonte, 1 in Lombardia, 2 in Emilia Romagna, 1 in Liguria e 1 in Campania.

Le elaborazioni svolte sono finalizzate a fornire una risposta sintetica sui primi effetti determinatisi sulle spese del personale con la creazione delle Unioni di Comuni e con la devoluzione ad esse di alcune delle funzioni in precedenza svolte dai singoli Comuni. Per far ciò è stato necessario prendere in esame le spese sostenute dai Comuni nell'anno precedente alla costituzione delle Unioni, nell'anno stesso della costituzione e nell'anno successivo. Inoltre sono state esaminate le spese delle Unioni, sia nell'anno di costituzione che nel successivo. Quindi, per esaminare l'effetto complessivo, in termini di volumi di spesa, del "sistema Comuni e Unione di Comuni" sono state sommate le spese sostenute da tutti gli enti nel biennio costituito dall'anno di istituzione dell'Unione e dall'anno successivo.

Le variazioni delle spese di personale che sono state calcolate sono in grado di fornire primi riscontri sintetici su alcune questioni rilevanti.

Nelle tabelle 8 UC2009/SP, 9 UC2010/SP e 10 UC2011/SP poste nel volume degli allegati, sono state sommate (colonna "f") le spese di personale sostenute sia dai Comuni (colonna "b") sia dall'Unione (colonna "d") nell'anno di istituzione dell'Unione. E' emerso,

infatti, che, anche nell'anno di avvio delle Unioni, rimangono in capo ai Comuni parte delle spese relative alle stesse funzioni delegate alle Unioni. Questo dato complessivo è stato confrontato con le spese sostenute in precedenza dai Comuni nell'anno precedente alla nascita dell'Unione (colonna "a"): il risultato di questa variazione è contenuto nella colonna "(f-a)" e dà conto di eventuali risparmi generati dall'introduzione dell'Unione. Nell'anno 2009, ad esempio, con riferimento agli enti esaminati, solo le "funzioni nel campo turistico" evidenziano una riduzione (-26.479 euro). Ciò vuol dire che, anche se la spesa dei Comuni evidenzia risparmi quasi in tutte le funzioni tra il 2008 e il 2009, questi sono totalmente assorbiti dalle spese sostenute dalle Unioni nel 2009 che, di fatto, superano, in alcuni casi in misura notevole, le diminuzioni conseguite dai Comuni.

Nel 2010 (tabella 9 UC2010/SP), il "sistema" Unioni di Comuni più Comuni, evidenzia risparmi rispetto all'anno precedente all'introduzione delle Unioni per tre funzioni delegate (colonna "(f-a)"): istruzione pubblica (-4.058 euro), funzioni generali di amministrazione di gestione e di controllo (-224.886 euro) e funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti (-18.795 euro). Guardando al dato aggregato di tutto il campione, si può osservare come la spesa di personale complessiva dei Comuni osservati passa da 60.737.469 euro del 2009 (colonna "a") a 59.522.124 euro del 2010 (colonna "b"), con una riduzione pari a circa 1,2 milioni di euro, mentre la spesa di personale sostenuta dalle 20 Unioni esaminate, nel 2010 è pari a circa 2,2 milioni di euro.

Per l'insieme di enti esaminati con riferimento al 2011 come anno di istituzione delle Unioni (tabella 10 UC2010/SP), non si evidenziano diminuzioni della spesa in nessuna delle quattro funzioni delegate nel confronto tra l'anno in cui esse vengono sostenute insieme da Unione e Comuni e l'anno precedente in cui i Comuni erano i soli centri di spesa (cfr. colonna "f-a").

Un altro approccio di analisi svolto riguarda le dinamiche tendenziali della spesa di personale, nel biennio costituito dall'anno di istituzione e da quello successivo, del "sistema" costituito da Unione di Comuni e relativi Comuni (colonna "g-f" delle tabelle proposte per ciascuna annualità).

Il nuovo modello di gestione delle funzioni delegate, considerando il 2009 quale anno di istituzione delle Unioni, (tab.8 UC2009/SP) presenta una riduzione delle spese di personale complessivamente sostenute dagli enti esaminati nelle funzioni di polizia locale, in quelle generali di amministrazione di gestione e di controllo, nel settore turistico, in quello sociale e nel campo della cultura e dei beni culturali. Si è ritenuto interessante, inoltre, scomporre i risultati ottenuti dal "sistema" Unioni-Comuni, verificando il comportamento di spesa tenuto, nel biennio preso in esame, da entrambi i soggetti di spesa, i Comuni, da un lato, e l'Unione

da loro istituita, dall'altro. Tali ulteriori analisi sono contenute nelle colonne "e-d" per le Unioni, e "c-b" per i Comuni nelle tre tabelle 8 UC2009/SP, 9 UC2010/SP e 10 UC2011/SP.

Sotto tale profilo emerge come, nel caso degli enti che hanno istituito Unioni nel 2009 (tabella 8 UC2009/SP), le Unioni hanno presentato una dinamica espansiva della spesa del personale, nel biennio 2009-2010, in tutte le funzioni esaminate tranne una, quella della cultura e dei beni culturali (-15.472 euro). All'opposto i relativi Comuni, nello stesso periodo, riducono la propria spesa per tutte le funzioni tranne quelle della istruzione pubblica e quelle nel campo dello sviluppo economico. Da questo campione di dati, sembrerebbe quindi che ci sia sostanzialmente uno "spostamento" della spesa di personale dai Comuni alle Unioni.

Con riferimento all'anno di istituzione 2010, il "sistema" Unione e Comuni ha evidenziato risparmi in quattro funzioni nell'insieme di enti esaminati nella tabella 9 UC2010/SP (colonna "g-f"): istruzione pubblica, funzioni generali di amministrazione di gestione e di controllo, viabilità e trasporti e servizi produttivi. L'ulteriore analisi sulla composizione delle variazioni evidenziate nel "sistema", nel biennio 2010-2011, mostra di nuovo una dinamica espansiva della spesa delle Unioni (colonna "e-d") e una diffusa tendenza alla contrazione della spesa di personale nei relativi Comuni.

Nella tabella 10 UC2011/SP le analisi conducono a risultati analoghi: la lettura della colonna "g-f" evidenzia risparmi di spesa di personale per il "sistema", nel biennio 2011-2012, in 2 funzioni delle 5 esaminate, le funzioni generali di amministrazione di gestione e di controllo e quelle riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente. Anche per gli enti qui esaminati, l'analisi della composizione della spesa del "sistema" assegna ai Comuni la componente in riduzione - i Comuni, infatti, come si noterà dalla colonna "c-b" della tabella in esame, mostrano variazioni negative in tutte le funzioni - , ma alle Unioni la componente con segno positivo, infatti esse vedono espandersi la propria spesa in quattro delle cinque funzioni esaminate.

Il dato di sintesi che si può trarre dalla complessa lettura di tutti i dati analizzati è che il "sistema", a partire dall'anno successivo all'istituzione, tendenzialmente genera risparmio nella spesa per il personale; tale risparmio lo si rileva soprattutto per il campione più numeroso di enti esaminati, mentre per gli altri due campioni si registrano lievi incrementi di spesa per il personale, ma quello che più interessa è che tale risparmio sembra da imputare in buona misura alle spese per le funzioni generali di amministrazioni che, com'è noto, rappresentano un coacervo di finalità di spesa non sempre puntualmente identificabili. Altra osservazione di interesse è che i risparmi si leggono in particolare per le funzioni in cui la prestazione del servizio è caratterizzata dall'azione diretta del personale e cioè i servizi sociali e la polizia locale.

4.3.3 Spese per acquisto di beni

Passando ad esaminare l'intervento di spesa "Acquisto di beni", le Unioni di Comuni si riducono a 31 enti, se si considerano solo le funzioni realmente delegate, ovvero quelle con importi diversi dallo zero.

Partendo dall'anno di istituzione dell'Unione di Comuni, nel caso specifico il 2009, sono stati riportati gli impegni assunti relativamente all'acquisto di beni suddivisi per singola funzione, sia delle Unioni di Comuni appartenenti al campione, sia dei Comuni costituenti.

Nella tabella n. 11 UC2009/AB (in appendice) sono visualizzate le funzioni che complessivamente sono state associate alle Unioni di Comuni, rientranti nell'insieme qui analizzato. In tutto esse sono 9 ed in particolare quelle di maggior peso economico risultano essere la polizia locale, le funzioni generali di amministrazione e quelle di gestione del territorio e dell'ambiente. Infatti gli impegni per tali funzioni rappresentano il 93% degli impegni totali per le Unioni di Comuni nel 2009 e l'89% nel 2010.

Anche se ad una prima osservazione si nota una flessione della spesa per i Comuni nello stesso biennio di funzionamento delle Unioni 2009-2010 rispetto al 2008, anno in cui queste non esistevano, ai fini di questa indagine è necessario valutare la spesa sostenuta congiuntamente dai Comuni e dalle Unioni. Osservando la variazione relativa alla spesa delle Unioni più quella sostenuta dai Comuni nel 2009, questa è stata superiore a quella sostenuta dai soli Comuni nel 2008, complessivamente del 5%, dal momento che la spesa delle UC ha assorbito e superato la riduzione della stessa da parte dei Comuni.

Nel 2010, invece, si coglie l'effetto di risparmio della spesa complessiva sostenuta da CO e UC pari a 207 mila euro, ovvero all'1% rispetto al 2009. Anche in questo caso, quindi, nell'anno in cui le UC hanno cominciato a funzionare a regime, si assiste ad una riduzione della spesa complessiva. Vantaggio che si perde nel confronto della spesa aggregata UC e CO nel 2010 rispetto alla sola spesa dei Comuni nel 2008, in cui si nota un aumento della spesa totale. Va segnalato che le funzioni che manifestano una maggiore riduzione di spesa sono quelle generali di amministrazione e controllo e le funzioni nel campo turistico.

Stessa variazione positiva si ottiene se si confronta la spesa aggregata del 2010 con la sola spesa dei Comuni nel 2009. In pratica non si registra ciò che sarebbe verosimile immaginare e cioè che nel passaggio delle funzioni dai Comuni alle Unioni si sarebbe dovuto assistere ad un azzeramento della spesa per quella funzione da parte dei Comuni. Tuttavia, nell'anno di istituzione dell'Unione e in quello successivo, ciò si verifica solo per 5 Comuni di 3 Unioni, i quali hanno azzerato la loro spesa per alcune delle funzioni che hanno delegato.

Nel 2010, prendendo in esame solo le funzioni realmente delegate per l'intervento di spesa, le UC si riducono a 22 enti che hanno funzioni con impegni non nulli.

La tabella n. 12 UC2010/AB (in appendice) mostra che nel 2010 le funzioni delegate alle Unioni sono 11 e in particolare le funzioni con un maggior peso economico sono la polizia locale, le funzioni generali di amministrazione, nel campo della viabilità e dei trasporti e quelle di gestione del territorio e dell'ambiente. Infatti gli impegni per tali funzioni rappresentano il 75% degli impegni totali per le Unioni di Comuni nel 2010 e l'83% nel 2011.

Si nota una flessione della spesa per i Comuni nel biennio di funzionamento delle Unioni 2010-2011 rispetto al 2009, anno in cui non esistevano. Dal 2009 al 2010 la spesa per l'acquisto di beni è cresciuta complessivamente del 7%, dal momento che la spesa sostenuta dalle UC ha assorbito e superato la riduzione della stessa da parte dei Comuni.

Nel 2011 invece si assiste ad una riduzione della spesa complessiva sostenuta da CO e UC pari a 379 mila euro ovvero al 7% rispetto al 2010. Tuttavia se prendiamo singolarmente la spesa sostenuta dalle UC, quest'ultima risulta raddoppiata nel 2011. La spesa dei Comuni si riduce invece del 16%. Le funzioni che manifestano una maggiore riduzione di spesa sono quelle generali di amministrazione e controllo, quelle relative alla cultura e la gestione del territorio.

Nell'anno di istituzione 2010 dell'Unione e in quello successivo, l'azzeramento della spesa per alcune delle funzioni delegate dai Comuni, si verifica solo per 7 Comuni di 4 Unioni. Per 74 Comuni invece la spesa sostenuta per ogni singola funzione delegata risulta superiore alla spesa sostenuta complessivamente dall'Unione di Comuni di riferimento.

Infine, nel 2011 le Unioni di Comuni istituite sono 9, le quali tuttavia si riducono a 8 enti se consideriamo le funzioni con impegni non nulli.

Le funzioni in tutto si riducono a 5 e in particolare quelle che rappresentano il 100% degli impegni totali per le Unioni di Comuni nel 2011 e l'83% nel 2012 sono la polizia locale, le funzioni generali di amministrazione e nel settore sociale.

Nella tabella n.13 UC2011/AB (in appendice) notiamo una diminuzione della spesa aggregata rispetto a quella sostenuta dai soli Comuni nel 2010 del 7%. Mentre dal 2011 al 2012 la spesa per l'acquisto di beni è cresciuta leggermente.

Le funzioni che manifestano una maggiore riduzione di spesa nel 2011 sono quelle generali di amministrazione e controllo e nel settore sociale, mentre nel 2012 si riduce la spesa per la polizia locale. Mettendo a confronto la spesa aggregata UC e CO nel 2012 rispetto alla sola spesa dei Comuni nel 2010 notiamo una riduzione della spesa totale di circa il 6%. Solo per un Comune si ottiene l'azzeramento della spesa per la funzione relativa al settore sociale. Per 17 Comuni invece la spesa sostenuta per ogni singola funzione delegata risulta superiore alla spesa sostenuta complessivamente dall'Unione di Comuni di riferimento.

4.3.4 Spese per prestazioni di servizi

In questo paragrafo le analisi svolte per le tipologie di spese precedenti vengono riproposte per le spese relative alle prestazioni di servizi. I criteri seguiti, la forma di presentazione dei dati - in tre distinti insiemi di enti prendendo come riferimento l'anno di istituzione delle Unioni - e le analisi svolte sono del tutto analoghi a quelle precedentemente illustrate.

Nella tabella 14 UC2009/PS (in appendice) vengono esposte le spese relative a 32 Unioni di Comuni nate nel 2009, di cui 1 in Lombardia, 2 in Veneto, 9 in Emilia Romagna, 5 in Toscana, 2 in Campania, 1 in Calabria, 5 in Sardegna e 7 in Sicilia. Le funzioni delegate sono 11: istruzione pubblica, polizia locale, funzioni generali di amministrazione di gestione e di controllo, viabilità e dei trasporti, sviluppo economico, campo turistico, settore sociale, settore sportivo e ricreativo, servizi produttivi, cultura ed ai beni culturali, gestione del territorio e dell'ambiente.

I dati relativi a 24 Unioni istituite nel 2010 sono riportati nella tabella 15 UC2010/PS (in appendice). Le Unioni sono presenti nelle Regioni Piemonte (1), Lombardia (9), Emilia Romagna (4), Toscana (2), Campania (2), Sardegna (3), Sicilia (3). Le funzioni delegate sono 12: istruzione pubblica, polizia locale, funzioni generali di amministrazione di gestione e di controllo, viabilità e dei trasporti, sviluppo economico, campo turistico, settore sociale, settore sportivo e ricreativo, servizi produttivi, cultura ed ai beni culturali, funzioni relative alla giustizia e riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente.

Nel 2011, infine, le elaborazioni, esposte nella tabella 16 UC2011/PS (in appendice), sono state svolte sulle 9 Unioni di Comuni di nuova istituzione (4 in Piemonte, 1 in Lombardia, 1 in Liguria, 2 in Emilia Romagna, e 1 in Campania).

In sintesi si espongono i risultati per ciascun insieme di Unioni e relativi Comuni.

Nel 2009, la somma delle spese per prestazioni di servizi sostenute dai Comuni e dalle Unioni sulle funzioni da questi delegate (colonna "f"), supera sempre, per qualsiasi funzioni il valore delle spese che i Comuni sostenevano nel 2008 (colonna "a"), prima dell'istituzioni delle Unioni (colonna "f-a"). Sebbene quindi la spesa dei Comuni esaminati passi da circa 211,7 milioni di euro nel 2008 a 208,2 milioni nel 2009, questa riduzione è del tutto annullata dalla spesa che le Unioni sostengono nel 2009, anno di istituzione, complessivamente pari a 25 milioni di euro. Tuttavia, la variazione della spesa complessiva per prestazioni di servizio del "sistema" Unioni più Comuni, valutata nel biennio 2009-2010, evidenzia alcune riduzioni nelle funzioni generali di amministrazione di gestione e di controllo, nel campo turistico, nel settore sociale, nel settore sportivo e ricreativo, nei servizi produttivi e nel settore cultura e beni culturali. Analizzando l'apporto a tale risultato complessivo distintamente per Unioni e Comuni, si evidenzia come siano i Comuni, e in

particolare per la funzione gestione del territorio e dell'ambiente (pari a circa 8,8 milioni di euro), a espandere maggiormente la propria spesa che aumenta nel biennio 2009-2010 di 8.152.807 euro, mentre le Unioni, nello stesso periodo riducono complessivamente la propria spesa di 1.475.358 euro. Spicca il dato delle funzioni generali di amministrazione di gestione e di controllo che si riduce, per le Unioni, di 916.783 euro ed aumenta di un importo pressoché equivalente, pari a 912.043 euro nei Comuni, evidenziando un effetto opposto a quello che ci si sarebbe aspettato, ovvero tendenziale azzeramento delle spese nei Comuni e emersione di spese più contenute nell'Unione. Analogamente, si segnalano le spese nel campo dello sviluppo economico che, nei Comuni presi in esame, il cui incremento tra il 2009 e il 2010 (pari a 283.716 euro) è dieci volte più alto di quello evidenziatosi nelle Unioni (28.837 euro).

Nelle tabella 15 UC2010/PS (in appendice) si presentano i risultati del secondo gruppo di enti preso in esame costituito, come detto, da 24 Unioni nate nel 2010 e dai relativi Comuni. Emerge immediatamente come le Unioni più i Comuni, nell'anno di istituzione delle Unioni, spendano di più, in tutte le funzioni (complessivamente 129.330.052 euro), rispetto ai Comuni prima dell'introduzione del nuovo ente nel 2009 (120.885.154 euro): l'incremento, pari a 8.444.898 euro (colonna "f-a") solo per 5.237.000 euro è dovuto alle nuove spese dell'Unione (colonna "d"), mentre la restante parte è realizzata dai Comuni le cui spese complessive aumentano, nonostante la presenza dell'Unione, da 120.885.154 euro nel 2009 a 124.093.052 euro nel 2010. I dati cambiano, migliorando un po' in termini di risparmi, osservando gli enti nell'anno successivo all'introduzione dell'Unione. Infatti, analizzando la variazione delle spese del "sistema" Unione più Comuni tra il 2010 e il 2011, si evidenziano riduzioni di spese (colonna "g-f") nelle funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti, nel campo dello sviluppo economico, nel campo turistico, nella cultura ed nei beni culturali e nelle funzioni relative alla giustizia. Tale variazione del "sistema", si ricorda, è scomponibile nelle variazioni delle spese delle Unioni (colonna "e-d") e nelle variazioni delle spese dei Comuni (colonna "c-b"): come si vede sono i Comuni che presentano il più alto numero di segni negativi per 9 funzioni su 12 e complessivamente esponendo una riduzione di spese, nel biennio 2010-2011, pari a 3.650.447 euro.

Infine, considerazione del tutto analoghe si desumono dalla lettura della tabella 16 UC2011/PS, relativa alle 9 Unioni istituite nel 2011 e ai relativi Comuni. Complessivamente il "sistema" genera aumenti di spesa, pari complessivamente a 4.228.199 euro, rispetto alla gestione delle funzioni effettuata internamente dai Comuni nel 2010. Tale incremento è da attribuirsi, per 3.245.559 euro, alle nuove spese delle Unioni, e per la restante parte alla crescita delle spese dei Comuni, che si evidenzia quindi anche in presenza delle Unioni. Anche tendenzialmente il "sistema" espande le spese per prestazioni di servizi. Infatti, tra il

2011 e il 2012, insieme Unioni e Comuni, evidenziano, per il totale di tutte le funzioni osservate, un incremento pari a 4.957.256 euro, che rappresenta il risultato della somma algebrica data dall'aumento delle spese delle Unioni, pari a 6.118.581 euro (colonna "c-b") e la riduzione delle spese dei Comuni, pari a -1.161.325 euro (colonna "e-d"). Osservando la variazione delle spese per prestazioni di servizi per i soli Comuni (colonna "c-b") emerge la significativa crescita delle spese relative alla funzione gestione del territorio e dell'ambiente, pari a 3.104.405 euro, a fronte di un corrispondente aumento di spesa ben più ridotto nell'Unione, pari a 279.118 euro.

Queste prime elaborazioni, in conclusione, fanno emergere come, in particolare, per le spese di personale e per le spese di prestazioni di servizi, i "segni meno", ovvero i risparmi di spesa auspicati, rappresentino ancora dei fenomeni discontinui e parziali e, soprattutto, apprezzabili solo confrontando l'anno di istituzione delle Unioni con l'anno successivo, mentre praticamente nulle - almeno dai risultati di queste prime analisi sperimentali su gruppi di enti di numero limitato - se osservate prendendo come riferimento le gestioni antecedenti alle istituzioni delle Unioni.

Sul piano generale, in via di sintesi, fermi restando i limiti di un'indagine sperimentale ascrivibili, come già detto, alla limitatezza del campione, al riferimento temporale a periodi in cui non c'era l'obbligo specifico di svolgere in maniera associata le funzioni fondamentali, nonché al fatto che delle Unioni considerate fanno parte anche Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti, dai dati esaminati si possano trarre alcune indicazioni. La prima è che i volumi di risparmio sono di dimensioni contenute e non sembra che possano incidere in maniera significativa sui saldi del comparto. Un'altra osservazione è quella che fa ritenere poco efficace questo metodo di razionalizzazione della spesa, in quanto nelle organizzazioni esistenti c'è un alto livello di rigidità che non consente di far registrare risparmio modulando le risorse utilizzate.

Un'ultima considerazione si appunta sulla probabile difficoltà nel trasmettere alle Unioni le politiche di contenimento della spesa che vincolano i Comuni, ciò che si rileva dalla costante crescita della spesa osservata. Tali risultati che andranno verificati con ulteriori e più estese analisi, inducono ad ipotizzare che una più concreta prospettiva di risparmio di spesa nel settore degli enti demograficamente piccoli si inserisca meglio nel contesto delle fusioni di enti.

5 Gli andamenti e gli equilibri finanziari complessivi nella gestione 2011-2013 di Comuni e Province

5.1 I Comuni

5.1.1 Premessa

Con la recente entrata in vigore della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, gli Enti locali sono tenuti ad assicurare l'equilibrio di bilancio e la sostenibilità dell'indebitamento, in un quadro di necessaria coerenza con i vincoli dell'Unione europea.

In questa prospettiva, viene ampliata l'accezione stessa di "equilibrio finanziario", che investe non solo la gestione di competenza e la gestione dei residui, ma anche la gestione di cassa (art. 147, co. 2, lett. c, TUEL, novellato dall'art. 3 del d.l. n. 174/2012)¹⁵².

A tal fine, l'art. 193 del TUEL impone l'obbligo di monitorare con la cadenza periodica stabilita dai regolamenti di contabilità, e comunque almeno una volta l'anno, entro il 30 settembre, il permanere degli equilibri generali di bilancio e, in caso contrario, di intervenire per il ripiano di debiti fuori bilancio o dell'eventuale disavanzo di amministrazione risultante dal rendiconto approvato. Analogo obbligo è previsto se i dati della gestione finanziaria facciano prevedere un disavanzo, di gestione o di amministrazione, per squilibrio della gestione di competenza o della gestione dei residui.

A seguito delle modifiche introdotte dal d.lgs. 10 agosto 2014, n. 126, a decorrere dal 2015, gli Enti locali saranno tenuti a rispettare durante la gestione e nelle variazioni di bilancio il pareggio finanziario e tutti gli equilibri, in termini di competenza e di cassa, adottando, in sede di salvaguardia degli equilibri, anche i provvedimenti necessari ad adeguare il fondo crediti di dubbia esigibilità accantonato nel risultato di amministrazione in caso di gravi squilibri riguardanti la gestione dei residui¹⁵³.

Al fine di assicurare il mantenimento degli equilibri di bilancio, assurti a rango costituzionale, il nuovo art. 147 *quinquies* del TUEL prevede una peculiare tipologia di controllo sugli equilibri finanziari, disciplinata nel regolamento di contabilità dell'ente e svolta nel rispetto delle disposizioni dell'ordinamento finanziario e contabile, delle norme che

¹⁵² Con l'entrata in vigore del d.lgs. n. 118/2011, si prevede la necessità di un più generale equilibrio economico - patrimoniale, da verificare costantemente attraverso la rilevazione integrata dei fenomeni gestionali.

¹⁵³ A seguito delle modifiche introdotte dal d.lgs. 10 agosto 2014, n. 126, a decorrere dal 2015, gli Enti locali sono tenuti a rispettare durante la gestione e nelle variazioni di bilancio il pareggio finanziario e tutti gli equilibri in termini di competenza e di cassa.

Con la periodicità stabilita dal regolamento di contabilità dell'Ente locale, e comunque almeno una volta entro il 31 luglio di ciascun anno, l'organo consiliare provvede con delibera a dare atto del permanere degli equilibri generali di bilancio o, in caso di accertamento negativo, ad adottare, contestualmente:

- a) le misure necessarie a ripristinare il pareggio qualora i dati della gestione finanziaria facciano prevedere un disavanzo, di gestione o di amministrazione, per squilibrio della gestione di competenza, di cassa ovvero della gestione dei residui;
- b) i provvedimenti per il ripiano degli eventuali debiti di cui all'art. 194;
- c) le iniziative necessarie ad adeguare il fondo crediti di dubbia esigibilità accantonato nel risultato di amministrazione in caso di gravi squilibri riguardanti la gestione dei residui.