

Gli andamenti della spesa delle Province sperimentatrici evidenziano, in termini di stanziamenti di competenza, un incremento complessivo nel quadriennio pari al 12,26%, mentre lo stesso dato riguardato in confronto all'esercizio precedente si mostra in contrazione (-4,2%). La variazione ha segno negativo per quanto riguarda gli impegni tanto con riferimento al quadriennio (-10,26%) quanto con riferimento al 2013 (-10,8%). Infine, per i pagamenti si confermano gli andamenti evidenziati per gli stanziamenti in contrazione (-9,2%) nel quadriennio ed in incremento nel biennio (+2,3%).

Alla contrazione in termini di impegni di competenza hanno collaborato tutti i Titoli di spesa eccezion fatta per quelle del Titolo III (+95,76%) mentre nel confronto con il precedente esercizio tutte le tipologie di spesa si riducono in termini percentuali ad esclusione di quelle correnti che restano pressoché invariate (+0,37%).

Tab. 25/PROV/SP – Province sperimentatrici – Quadriennio 2011-2014 – Totale spesa in Titoli Pagamenti competenza

Titolo	2011	2013	214	Stanziamenti competenza	
	Stanziamenti competenza	Stanziamenti competenza	Stanziamenti competenza	Var% 2014-2011	Var% 2014-2013
TITOLO I	1.720.540	1.524.971	1.554.367	-9,66	1,93
TITOLO II	130.473	417.429	253.382	94,20	-39,30
TITOLO III	165.497	386.722	310.820	87,81	-19,63
TITOLO IV	198.175	166.091	147.698	-25,47	-11,07
Totale	2.214.685	2.495.214	2.266.267	2,33	-9,18

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati SIRTEL. Importi in migliaia di euro

Tab. 26/PROV/SP – Province sperimentatrici – Quadriennio 2011-2014 – Spesa corrente in interventi Impegni competenza

Intervento	2011	2013	2014	Impegni competenza	
	Impegni competenza	Impegni competenza	Impegni competenza	Var 2014-2011	Var 2014-2013
Personale	597.586	539.975	520.293	-12,93	-3,64
Acquisto di beni di consumo e/o di materie prime	26.819	20.759	18.550	-30,83	-10,64
Prestazioni di servizi	1.238.920	937.218	901.359	-27,25	-3,83
Utilizzo di beni di terzi	69.349	68.056	62.309	-10,15	-8,45
Trasferimenti	343.464	352.854	440.166	28,15	24,74
Interessi passivi e oneri finanziari diversi	108.211	91.336	77.598	-28,29	-15,04
Imposte e tasse	49.601	49.243	44.195	-10,90	-10,25
Oneri straordinari della gestione corrente	59.104	83.971	86.842	46,93	3,42
Ammortamenti di esercizio	0	1	0	n.a.	-63,75
Fondo svalutazione crediti	0	0	0	n.a.	n.a.
Fondo di riserva	0	0	0	n.a.	n.a.
Totale	2.493.054	2.143.412	2.151.311	-13,71	0,37

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati SIRTEL. Importi in migliaia di euro

A quest'ultimo risultato hanno concorso le spese correnti relative a due interventi in particolare e cioè *trasferimenti* ed *oneri straordinari della gestione corrente*. Tuttavia, deve evidenziarsi che le spese correnti delle Province sperimentatrici nel quadriennio si mostra in contrazione (-13,7%). A

fronte di riduzioni generalizzate ed in particolare con riferimento all'acquisto di beni di consumo (-30,83%), agli interessi passivi ed oneri finanziari (-28,24%) ed alle prestazioni di servizi (-27,25%), tuttavia, risultano incrementate le spese per trasferimenti (+28,15%) e per debiti fuori bilancio (+46,93%).

Per quanto riguarda la spesa in conto capitale, a fronte di un andamento in crescita nel quadriennio degli stanziamenti (+29,54%), gli impegni di competenza si mostrano in contrazione (21,41%) Se si ha riguardo poi al confronto con l'esercizio precedente (il campione monitorato comprende anche le Province che nel 2013 non erano ancora entrate nella sperimentazione) la contrazione degli impegni si fa ancora più marcata (-38,7%) a fronte di una contrazione degli stanziamenti pari al 13,63%.

Tab. 27/PROV/SP – Province sperimentatrici quadriennio. Spesa conto capitale in interventi – Stanziamenti, Impegni e pagamenti di competenza

Intervento	2011			2013			2014			Stanziamenti competenza		Impegni competenza		Pagamenti competenza	
	Stanziamenti competenza	Impegni competenza	Pagamenti competenza	Stanziamenti competenza	Impegni competenza	Pagamenti competenza	Stanziamenti competenza	Impegni competenza	Pagamenti competenza	var 2014-2011	var 2014-2013	var 2014-2011	var 2014-2013	var 2014-2011	var 2014-2013
Acquisizione di beni immobili	861.309	383.566	26.109	1.482.830	379.815	106.391	1.455.069	364.571	193.030	68,94%	-1,87%	-4,95%	-4,01%	639,32%	81,43%
Espropri e servitù onerose	32.210	10.679	31	9.478	6.233	695	18.186	482	365	-43,54%	91,89%	-95,48%	-92,26%	1.069,13%	-47,51%
Acquisto di beni specifici per realizzazioni in economia	43	28	1	0	0	0	28	28	20	-34,76%	n.a.	0,83%	n.a.	1.521,55%	n.a.
Utilizzo di beni di terzi per realizzazioni in economia	68	25	3	57	51	4	12	3	2	-82,43%	-78,95%	-87,03%	-93,67%	-45,47%	-56,44%
Acquisizione di beni mobili, macchine ed attrezzature tecnico-scientifiche	20.928	17.116	1.793	31.367	17.390	8.987	23.023	10.904	3.739	10,01%	-26,60%	-36,29%	-37,30%	108,46%	-58,40%
Incarichi professionali esterni	7.687	4.123	256	4.723	1.930	433	5.501	1.604	792	-28,43%	16,48%	-61,09%	-16,88%	210,07%	82,92%
Trasferimenti di capitale	113.114	82.758	6.582	153.859	72.045	17.800	229.367	73.849	39.458	102,78%	49,08%	-10,76%	2,50%	499,47%	121,67%
Partecipazioni azionarie	5.227	3.057	2.956	269.747	257.401	255.109	3.947	3.944	3.919	-24,48%	-98,54%	29,00%	-98,47%	32,58%	-98,46%
Conferimenti di capitale	751	658	583	2	2	2	40	35	35	-94,68%	2089,38%	-94,74%	1793,81%	-94,07%	1793,81%
Concessioni di crediti e anticipazioni	317.065	93.029	92.158	85.380	28.008	28.008	24.523	12.223	12.023	-92,27%	-71,28%	-86,86%	-56,36%	-86,95%	-57,07%
Totale	1.358.401	595.038	130.473	2.037.442	762.875	417.429	1.759.696	467.643	253.382	29,54%	-13,63%	-21,41%	-38,70%	94,20%	-39,30%

Fonte: Elaborazione Cortei dei conti su dati SIRTEL. Importi in migliaia di euro

4 LE UNIONI E LE FUSIONI DI COMUNI

4.1 Le Unioni di Comuni

L'Unione di Comuni è normativamente definita dal comma 1 dell'art. 32 del d.lgs. n. 267/2000 (Testo Unico delle leggi sugli ordinamenti degli enti locali - Tuel) quale "ente locale costituito da due o più Comuni, di norma contermini, finalizzato all'esercizio associato di funzioni e servizi", con una formulazione che mantiene il disposto normativo già inserito nella legge n. 142/1990. Analogamente, il comma 4 dell'articolo unico di cui si compone la legge 7 aprile 2014, n. 56 definisce le Unioni di Comuni come "enti locali costituiti da due o più Comuni per l'esercizio associato di funzioni o servizi di loro competenza".

Se la costituzione delle Unioni di Comuni ha come esplicito scopo l'esercizio associato delle funzioni fondamentali indicate dalla legge da parte dei Comuni partecipanti, permane tuttavia controversa la stessa natura giuridica di questa tipologia istituzionalizzata ed obbligatoria di esercizio associato delle funzioni fondamentali, stante il richiamo contenuto nella recente sentenza n. 50/2015 della Corte Costituzionale alle Unioni di Comuni quali "forme istituzionali di associazione tra Comuni per l'esercizio congiunto di funzioni o servizi di loro competenza" che non costituiscono, perciò, "al di là dell'impropria definizione sub comma 4 dell'art. 1" della legge n. 56/2014, un ente territoriale ulteriore e diverso rispetto all'ente Comune⁸⁵. In forza di questa definizione, la Consulta ha ritenuto che la disciplina delle Unioni di Comuni rientri a pieno titolo nell'ambito della competenza statale esclusiva di cui all'art. 117 comma 2 lett. p) della Costituzione.

Il legislatore statale ha improntato la disciplina della suddetta materia, come si può evincere dal sintetico quadro normativo di seguito esposto, al contenimento complessivo della spesa delle pubbliche amministrazioni e all'ottimizzazione della gestione delle funzioni fondamentali dei Comuni.

⁸⁵ Cfr. Corte Cost. n. 50/2015, punto 6.2.1 della motivazione in diritto.

4.2 Il quadro ordinamentale

A partire dagli anni '90 del secolo scorso il legislatore ha avviato una serie di riforme della pubblica amministrazione, prevedendo in particolare per gli Enti locali il trasferimento di funzioni dallo Stato centrale, secondo i principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione.

Successivamente alla legge n. 142/1990, che aveva come sua *ratio* l'incentivazione dell'associazione delle funzioni dei Comuni più piccoli su base volontaria e l'inquadramento delle Unioni come passaggio istituzionale intermedio verso l'obiettivo delle fusioni, si sono avuti interventi normativi che hanno mutato l'assetto istituzionale originario.

In particolare, con il decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122), nell'alveo di una legislazione caratterizzata dall'urgenza di risanamento della finanza pubblica, al suddetto criterio della volontarietà si affianca quello dell'obbligo delle gestioni associate delle funzioni fondamentali attraverso l'istituto dell'Unione, prevista dalla legge per tutti i Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, con esclusione delle sole funzioni di competenza statale (stato civile, anagrafe, elettorale) e ferme restando le funzioni regionali di programmazione e coordinamento nelle materie di cui all'articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione, e le funzioni esercitate ai sensi del successivo articolo 118.

Il d.l. n. 95/2012, convertito con modifiche dalla legge n. 135/2012 (c.d. "*spending review*") ha ulteriormente definito l'obiettivo della maggior efficienza con minori risorse nell'erogazione dei servizi da parte degli Enti locali.

La legge n. 135/2012 di conversione del citato decreto ha ridefinito l'ambito delle funzioni fondamentali comunali da svolgersi obbligatoriamente in forma associata attraverso Unioni di Comuni (ai sensi dell'art. 32 del d.lgs. n. 267/2000) o convenzioni. L'art. 19 del citato disposto normativo ha modificato il d.l. n. 78/2010 stabilendo un elenco delle funzioni fondamentali omogeneo per tutti i Comuni, indipendentemente dalla loro dimensione demografica e sostituendo il precedente elenco provvisorio di funzioni contenuto nell'art. 21, comma 3, della legge n. 42/2009 sul Federalismo fiscale.

Viene sancito che i Comuni non possono svolgere singolarmente le funzioni fondamentali svolte in forma associata e che la medesima funzione non può essere svolta da più di una forma associativa.

Inoltre, l'art. 14, comma 30 del citato d.l. n. 78/2010, come modificato dalla richiamata legge di conversione, stabilisce che «La regione, nelle materie di cui all'art. 117, commi terzo e quarto, della Costituzione, individua, previa concertazione con i Comuni interessati nell'ambito del

Consiglio delle autonomie locali, la dimensione territoriale ottimale e omogenea per area geografica per lo svolgimento, in forma obbligatoriamente associata da parte dei Comuni delle funzioni fondamentali di cui al comma 28, secondo i principi di efficacia, economicità, di efficienza e di riduzione delle spese, secondo le forme associative previste dal comma 28. Nell'ambito della normativa regionale, i Comuni avviano l'esercizio delle funzioni fondamentali in forma associata entro il termine indicato dalla stessa normativa».

Quest'ultima disposizione assume un rilievo essenziale per la corretta operatività dell'intero processo di costituzione delle Unioni di Comuni, attribuendo alle Regioni, previa concertazione con i Comuni, il compito di definire normativamente l'area territoriale adeguata per l'esercizio in forma associata delle funzioni fondamentali.

Va ricordato, tra l'altro, che l'individuazione dell'ambito sovracomunale ottimale per l'esercizio associato di funzioni è stata attribuita al legislatore regionale fin dal d.lgs. n. 112/1998 (art. 3, comma 2: "al fine di favorire l'esercizio associato delle funzioni dei Comuni di minore dimensione demografica, le Regioni individuano livelli ottimali di esercizio delle stesse" e che "nell'ambito della previsione regionale, i Comuni esercitano le funzioni in forma associata, individuando autonomamente i soggetti, le forme e le metodologie entro il termine individuato dalla legislazione regionale").

Tale attribuzione avrebbe dovuto consentire una flessibilità nella fase di implementazione del sistema, potenzialmente in grado di attenuare i vincoli posti all'autonomia degli Enti locali di minori dimensioni demografiche. Va anche evidenziato che il richiamo normativo ai "principi di efficacia, economicità, di efficienza e di riduzione delle spese" implica come corollario che la "devoluzione" ad una Unioni di Comuni dell'esercizio di funzioni fondamentali del Comune non deve comportare un incremento di spesa.

La legge 7 aprile 2014, n. 56 (c.d. "legge Delrio"), ha ridisegnato le competenze delle amministrazioni locali, introducendo ulteriori disposizioni che accentuano il carattere obbligatorio dell'associazione delle funzioni, il cui definitivo compimento era stato fissato al 31 dicembre 2014 ma è stato successivamente prorogato al 31 dicembre 2015 dal d.l. n. 192/2014 (c.d. "Milleproroghe"), convertito con legge 27 febbraio 2015, n. 11. Il mancato rispetto della tempistica legittima il potere sostitutivo del Governo di cui all'articolo 8 delle legge 5 giugno 2003, n. 131, previo intervento del Prefetto, al fine di diffidare i Comuni inadempienti a provvedere entro un termine prefissato, decorso inutilmente il quale si procede al commissariamento.

Tra le diverse modifiche apportate dalla legge n. 56/2014, è da segnalare l'eliminazione della distinzione tra Comuni con popolazione superiore e Comuni con popolazione inferiore ai 1.000

abitanti (precedentemente prevista dall'art. 16 della l. n. 148/2011 con il modello della c.d. "Unione speciale", rimasta inattuata nella pratica), affermando il modello Unioni di Comuni (ex art. 32 Tuel) come riferimento anche per i territori montani attraverso le Unioni di Comuni montani.

Il citato disposto normativo prevede, inoltre, che le Regioni, nella definizione del Patto di stabilità verticale, indichino le misure di incentivazione per le Unioni e le fusioni di Comuni, mentre, a livello di legislazione statale, tali incentivi risultano quantificati dalla legge di stabilità 2014 (comma 730, art. 1, legge n. 147/2013) in 30 milioni di euro per ciascuno degli anni 2014, 2015 e 2016 ad incrementare il contributo spettante alle Unioni di Comuni ai sensi dell'articolo 53, comma 10, della legge 23 dicembre 2000, n. 388; la stessa legge di stabilità 2014 prevede un ulteriore incentivo di 30 milioni di euro per ciascuno degli anni 2014, 2015 e 2016 ai Comuni istituiti a seguito di fusione.

La legge n. 190/2014 (legge di stabilità per il 2015) ha previsto ulteriori modalità incentivanti per i Comuni che esercitano obbligatoriamente in forma associata le proprie funzioni fondamentali ai sensi dell'articolo 14 del d.l. n. 78/2010:

- una deroga al patto di stabilità in relazione a diverse tipologie di spesa in favore degli enti che le sostengono, tra cui quelle relative all'esercizio della funzione di ente capofila nel caso di gestione associata di funzioni (art. 1, co. 489, lettera e);
- la considerazione delle spese di personale e delle facoltà di assunzione "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 (articolo 1, comma 450, lettera b);
- un contributo di 5 milioni alle Unioni di Comuni per l'esercizio associato delle funzioni (articolo 1, comma 450, lett. c);
- la modifica del comma 23 dell'art. 31 della legge n. 183 del 2011, con la previsione che gli enti locali istituiti a decorrere dall'anno 2011 sono soggetti alle regole del patto di stabilità interno dal terzo anno successivo a quello della loro istituzione assumendo, quale base di calcolo su cui applicare le regole, le risultanze dell'anno successivo all'istituzione medesima. Gli enti locali istituiti negli anni 2009 e 2010 adottano come base di calcolo su cui applicare le regole, rispettivamente, le risultanze medie del biennio 2010-2011 e le risultanze dell'anno 2011. I Comuni istituiti a seguito di fusione a decorrere dall'anno 2011 sono soggetti alle regole del patto di stabilità interno dal quinto anno successivo a quello della

loro istituzione, assumendo quale base di calcolo le risultanze dell'ultimo triennio disponibile (articolo 1, comma 498).

Il decreto del Ministero dell'interno del 21 gennaio 2015 ha stabilito, a decorrere dall'anno 2014, le modalità ed i termini per il riparto e l'attribuzione dei contributi spettanti ai Comuni istituiti dall'anno 2014 a seguito di fusione di Comuni o fusione per incorporazione. Ad essi spetta un contributo straordinario decennale pari al 20 per cento dei trasferimenti erariali attribuiti per l'anno 2010. Tale contributo è soggetto al limite degli stanziamenti finanziari previsti e non può essere erogato in misura superiore a 1,5 milioni di euro per ogni fusione.

Questa Sezione ha in più occasioni evidenziato⁸⁶ che le reiterate proroghe dei termini entro cui attuare le Gestioni Associate Obbligatorie (GAO), nonché i ripetuti interventi di leggi statali e regionali modificative delle funzioni da associare, delle "soglie" relative alla popolazione degli enti interessati e delle modalità procedimentali, hanno reso non agevole la concreta attuazione del percorso istituzionale normativamente delineato.

Tale percorso va oggi ad intersecarsi con quello, invero ancora più accidentato, della configurazione delle Province come enti di area vasta o come Città metropolitane che avrebbero il compito di coordinare le funzioni riferibili ai singoli Comuni compresi nel loro territorio⁸⁷.

4.3 Profili anagrafici e metodologia dell'analisi

Nel 2014, secondo i più recenti dati anagrafici forniti dal Ministero dell'Interno, erano attive 444 Unioni di Comuni, inclusive di 2.270 Comuni, dei quali il 76% (1.735 enti) con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti.

Emerge, quindi, che solo il 30% dei Comuni con meno di 5.000 abitanti (5.646 enti nel 2014) ha aderito a tale modello normativo di gestione associata obbligatoria delle funzioni fondamentali.

Rispetto all'anno precedente (2013) gli incrementi più significativi del numero di Unioni si sono verificati in Piemonte (con l'istituzione di 12 nuovi enti), in Lombardia (6 nuovi enti), in Veneto ed Emilia Romagna (11 nuovi enti) ed in Abruzzo (1 nuovo ente).

⁸⁶ Cfr. delibere n. 29/2014 e n. 25/2015, nonché il documento presentato in data 01.12.2015 alla Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati in occasione dell'Audizione avente ad oggetto "la gestione associata delle funzioni e dei servizi comunali".

⁸⁷ Cfr. Sez. delle autonomie, deliberazione n. 17/SEZAUT/2015/FRG del 30.04.2015.

Sul progetto legislativo di riordino delle "Città metropolitane, Province, Unioni e fusioni di Comuni" – poi divenuto legge n. 56 del 2014 – è stata sentita la Sezione delle autonomie in due distinte audizioni: la prima presso la Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati il 6 novembre 2013 (A.C. 1542); la seconda presso la Commissione Affari costituzionali del Senato il 16 gennaio 2014 (A.S. 1212). In tali occasioni la Corte ha avuto modo di esprimere le sue valutazioni su taluni ipotizzabili effetti della normativa, segnalando, tra l'altro, la necessità di un attento e continuo monitoraggio: 1) del rispetto dei termini previsti per gli adempimenti esecutivi della riforma; 2) dell'effettivo concretizzarsi dei potenziali risparmi attesi; 3) degli eventuali costi aggiuntivi emergenti, ai fini di una tempestiva ed adeguata copertura.

Tabella n. 1/UFC - Distribuzione territoriale delle Unioni di Comuni - anno 2014

Regione	Numerosità Comuni	Numerosità Unioni di Comuni	Numerosità Comuni con meno di 5000 abitanti appartenenti ad Unione	Numerosità Comuni con più di 5000 abitanti appartenenti ad Unione	Numerosità Comuni con meno di 5000 abitanti non associati	Numerosità Comuni con più di 5000 abitanti non associati
Piemonte	1.206	71	418	26	653	109
Valle D'Aosta	74				73	1
Lombardia	1.531	64	214	22	848	447
Trentino-Alto Adige	333	2	8		289	36
Veneto	581	37	131	46	179	225
Friuli-Venezia Giulia	217	7	13	3	140	61
Liguria	235	2	13	1	170	51
Emilia Romagna	340	43	106	145	43	46
Toscana	280	25	89	61	38	92
Umbria	92	1	4	4	56	28
Marche	236	11	37	11	133	55
Lazio	378	23	99	12	153	114
Abruzzo	305	10	47	17	202	39
Molise	136	10	54	4	71	7
Campania	550	18	43	40	293	174
Puglia	258	23	43	61	42	112
Basilicata	131	1	3	1	97	30
Calabria	409	11	46	8	278	77
Sicilia	390	49	122	46	83	139
Sardegna	377	36	245	27	70	35
Totale	8.059	444	1.735	535	3.911	1.878

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati del Ministero dell'Interno – aggiornamento 07/10/2015

Nelle Regioni ad autonomia speciale e nelle Province autonome la gestione obbligatoria delle funzioni attraverso le Unioni di Comuni è stata variamente disciplinata secondo la competenza primaria ad esse attribuita in materia di ordinamento degli enti locali, in qualche caso stabilendo termini diversi - per il definitivo completamento del processo - da quello previsto dal legislatore statale (normativamente fissato al 31 dicembre 2014 dalla citata legge Delrio e poi ulteriormente prorogato al 31 dicembre 2015 dal d.l. n. 192/2014).

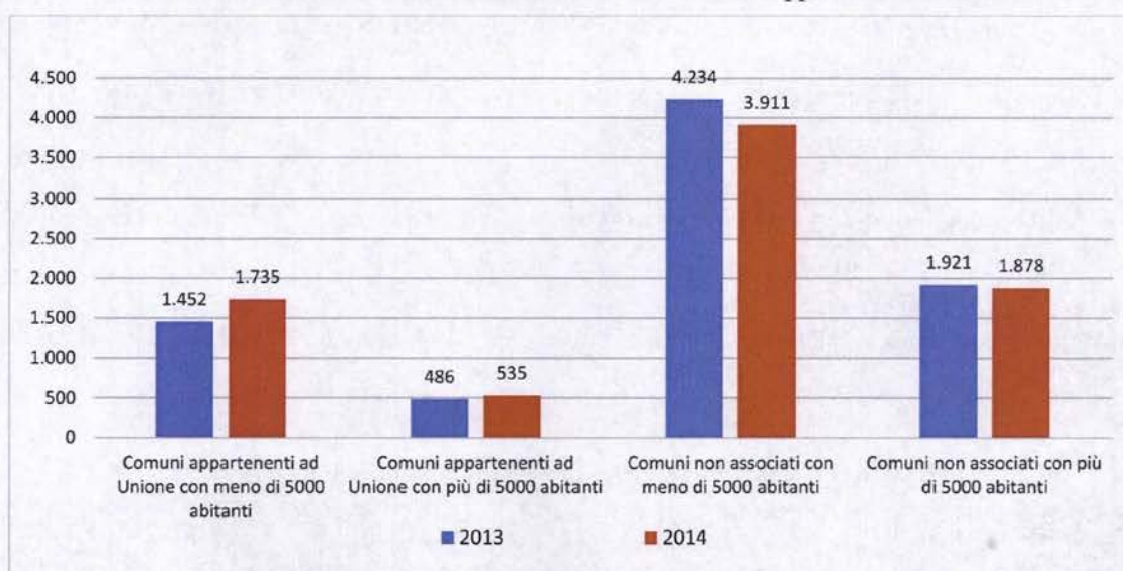
La Regione Friuli-Venezia Giulia, con legge regionale n. 26/2014, ha previsto l'istituzione su tutto il territorio regionale di Unioni di Comuni, denominate "Unioni territoriali intercomunali (UTI)", attraverso un procedimento che vede coinvolti tutti i 216 Comuni e il cui termine di operatività obbligatoria, già fissato al 31 dicembre 2015, è stato differito di 120 giorni. Analogamente, nella Provincia autonoma di Trento, dove sono state costituite le sole due Unioni di Comuni della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol (entrambe per scelta volontaria e non per obbligo di legge), si è stabilito che tutte le gestioni associate obbligatorie devono essere avviate entro il 1 gennaio 2017.

In altri casi non è stato previsto l'obbligo di costituzione: le 36 Unioni di Comuni della Sardegna si sono tutte costituite a seguito di autonoma decisione degli enti interessati; mentre, per quanto riguarda la Provincia autonoma di Bolzano, è previsto soltanto l'obbligo di stipulare convenzioni tra Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti per la gestione congiunta di servizi in almeno due settori. La Regione Valle d'Aosta ha introdotto la nuova disciplina dell'esercizio associato di

funzioni e servizi comunali con la legge regionale 5 agosto 2014, n. 6, abolendo le Comunità montane ed istituendo le 8 “Unités des Communes valdôtaines” (nelle quali si sono associati tutti i Comuni valdostani tranne Aosta) per l’esercizio obbligatorio delle funzioni indicate nell’art. 16 della stessa legge.

Per quanto riguarda la composizione delle Unioni, con riferimento alla dimensione dei Comuni associati, nel 2014 i Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti sono aumentati del 20% rispetto all’anno precedente, mentre quelli con popolazione superiore ai 5.000 abitanti sono aumentati del 10%, come rappresentato nel grafico seguente.

Grafico n. 1/UFC - Differenziazione dei Comuni in base all'appartenenza ad Unioni



Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Ministero dell’Interno – aggiornamento 7/10/2015

Il Ministero dell’interno ha trasmesso alla Sezione delle autonomie della Corte dei conti i dati relativi agli Enti locali, anagrafici e degli esercizi finanziari indicati, disponibili alla data del 7 ottobre 2015, coerentemente con quanto previsto dall’art. 58 del Codice dell’amministrazione digitale (d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82 e s.m.i.) in materia di fruibilità dei dati. Informazioni conoscitive sono pervenute anche dalle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

Al riguardo, può preliminarmente rilevarsi che i certificati di conto consuntivo relativi all’esercizio 2014, pervenuti dalle Unioni di Comuni (n. 444) che hanno depositato lo Statuto costitutivo presso il Ministero dell’Interno, alla data sopraindicata risultano pari a 246.

Il mancato adempimento dell’obbligo di cui all’art. 161, comma 1, del d.lgs. n. 267/2000 da parte di quasi la metà delle Unioni ufficialmente esistenti ha determinato una carenza informativa non di poco conto con riguardo alla significatività dell’analisi finanziaria del fenomeno.

Inoltre, la disomogeneità strutturale dei dati, condizionati da molte variabili (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), consente un confronto dei dati per serie storiche soltanto per un numero non molto consistente di Unioni di Comuni.

La Sezione delle autonomie ha quindi effettuato le analisi degli aggregati finanziari maggiormente omogenei – quali le entrate correnti e in conto capitale, la spesa corrente complessiva, la spesa per il personale, quella per l'acquisto di beni di consumo e/o di materie prime e quella relativa alle prestazioni di servizi - in base ai dati complessivamente pervenuti, effettuando una campionatura degli stessi secondo i seguenti criteri:

- Unioni che hanno inviato il certificato di conto consuntivo per gli esercizi 2013-2014;
- Comuni, appartenenti ad Unioni, che hanno inviato i certificati di conto consuntivo per gli esercizi 2013-2014;
- Unioni che non hanno subito variazioni nella consistenza numerica dei Comuni associati nei due esercizi di riferimento.

Il campione in tal modo selezionato risulta composto da 164 Unioni e 722 Comuni appartenenti a tali Unioni (“Comuni associati”), di cui 531 hanno una popolazione inferiore ai 5.000 abitanti.

Tabella n. 2/UFC - Distribuzione territoriale delle Unioni di Comuni analizzate

Zona Geografica	Unioni di Comuni del Campione	Comuni appartenenti ad Unioni del Campione	Comuni appartenenti ad Unioni del Campione con meno di 5000 abitanti	Comuni appartenenti ad Unioni del Campione con più di 5000 abitanti
Nord-Occidentale	69	286	259	27
Nord-Orientale	43	170	80	90
Centrale	25	140	100	40
Meridionale	16	70	44	26
Insulare	11	56	48	8
Totale	164	722	531	191

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Ministero dell'Interno – aggiornamento 7/10/2015

Anche per gli enti con popolazione superiore ai 5.000 abitanti la gestione associata delle funzioni fondamentali potrebbe, comunque, costituire un'opportunità di razionalizzazione organizzativa al fine del conseguimento di più elevati standard di efficienza ed efficacia.

Come la Sezione delle autonomie ha sottolineato anche in occasione della recente audizione presso la Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati, ai fini sopra evidenziati si potrebbe valutare l'opportunità dell'introduzione di specifiche disposizioni da parte delle Regioni, con la previsione di incentivi per i Comuni appartenenti a fasce demografiche più consistenti, così da ottenere un incremento delle economie di scala. Appare evidente, infatti, che maggiore è il

numero delle funzioni e dei servizi effettivamente associati, minore è il rischio che le Unioni di Comuni si risolvano in una diseconomica e poco efficiente duplicazione di gestioni.

4.4 Profili finanziari

4.4.1 Le entrate

In generale, l'andamento delle entrate correnti ha evidenziato (tabella n. 3) un lieve aumento degli accertamenti in conto competenza nel biennio considerato (11,8%); tale incremento, nel dettaglio, è stato generato dalle entrate derivanti dai trasferimenti il cui peso sul complesso delle entrate correnti è circa 80% del totale registrato nel 2014. Poco rilevanti, sia in termini di variazione che di composizione percentuale, risultano essere le entrate tributarie ed extra-tributarie.

Tabella n. 3/UFC - Entrate correnti 2013-2014 delle Unioni di Comuni analizzate – composizione percentuale

Titoli:	2013	2014	Variazione % 2014/2013	Composizione percentuale 2013	Composizione percentuale 2014
Entrate tributarie	14.630.572	10.027.610	-31,46	3	2
Entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti	352.408.800	406.911.922	15,47	77	80
Entrate extra-tributarie	88.420.898	92.063.935	4,12	19	18
Totale entrate correnti	455.460.270	509.003.467	11,76	100	100

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Ministero dell'Interno - aggiornamento 7/10/2015 – Importi in euro

Il complesso delle entrate tributarie risulta in diminuzione nel biennio considerato, soprattutto a causa dell'incidenza dell'evidente riduzione registratasi per le entrate relative ai Tributi speciali ed entrate tributarie. A fronte di un incremento minimale dei contributi e trasferimenti correnti da altri enti del settore, si registra un forte incremento dei contributi e trasferimenti correnti da parte dello Stato che segnano un aumento del 112,9%, come evidenziato nella tabella seguente.

Tabella n. 4/UFC - Entrate correnti 2013-2014 delle Unioni di Comuni analizzate

Entrate correnti	Accertamenti in conto competenza 2013	Accertamenti in conto competenza 2014	Variazione % 2014/2013
Totale entrate tributarie (A)	14.630.572	10.027.610	-31,5
Categoria 1 - Imposte	712.439	753.838	5,8
Categoria 2 - Tasse	9.543.106	8.711.214	-8,7
Categoria 3 - Tributi speciali ed altre entrate tributarie proprie	4.375.027	562.558	-87,1
Totale entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti (B)	352.408.800	406.911.922	15,5
Categoria 1 - Contributi e trasferimenti correnti dallo Stato	5.943.593	12.651.719	112,9
Categoria 2 - Contributi e trasferimenti correnti dalla Regione	60.040.672	66.655.897	11,0
Categoria 5 - Contributi e trasferimenti correnti da altri enti del settore pubblico di cui: da Comuni associati in Unioni dei Comuni	268.944.682	309.888.425	15,2
Totale entrate extra-tributarie (C)	88.420.898	92.063.935	4,1
Categoria 1 - Proventi dei servizi pubblici	63.545.891	61.447.924	-3,3
Totale Entrate correnti (A+B+C)	455.460.270	509.003.467	11,8

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Ministero dell'Interno - aggiornamento 7/10/2015 - Importi in euro

Nella tabella n. 5 sono indicate le entrate in conto capitale, sempre in riferimento al campione di enti considerato.

Tabella n. 5/UFC - Entrate in conto capitale delle Unioni di Comuni Campionate 2013-2014

Entrate in conto capitale	Accertamenti 2013 Entrate UC Campionate	Accertamenti 2014 Entrate UC Campionate	Variazione % 2014/2013
Totale entrate derivanti da alienazione, trasferimenti di capitali e da riscossioni di crediti	36.402.383	51.176.908	40,6
Categoria 1° - Alienazione di beni patrimoniali	97.062	560.796	477,8
Categoria 3° - Trasferimenti di capitali dalla Regione	19.570.134	29.364.707	50,1
Totale Entrate derivanti da accensione di prestiti	24.605.985	35.499.974	44,3
Categoria 1° - Anticipazioni di Cassa	19.447.578	33.665.799	73,1
Categoria 3° - Assunzioni di mutui e prestiti	5.008.407	1.834.174	-63,4

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Ministero dell'Interno - aggiornamento 7/10/2015 - Importi in euro

Le entrate derivanti da alienazioni, trasferimenti di capitali e da riscossioni di crediti hanno subito nel corso del biennio un importante incremento pari a poco più del 40%, dato influenzato principalmente da un cospicuo aumento dei trasferimenti di capitale da parte delle Regioni.

Si può agevolmente rilevare l'incremento degli accertamenti per anticipazione di cassa negli esercizi considerati: tale dato potrebbe essere indicativo di una scarsa fluidità della cassa.

4.4.2 Le spese correnti

Con riguardo agli impegni, per il campione di Unioni di Comuni selezionato, si registra - come evidenziato nella tabella successiva - un incremento della spesa corrente nel 2014, rispetto al 2013, pari a 40,4 milioni di euro (+9%), mentre per i singoli Comuni che appartengono alle Unioni del campione si registra un decremento della spesa corrente di 76,6 milioni di euro (rispetto al 2013: -3%).

La distinzione dei Comuni appartenenti alle Unioni in base alla popolazione consente di evidenziare che quelli con meno di 5.000 abitanti hanno ridotto gli impegni correnti del 1,3%, mentre quelli con più di 5.000 abitanti registrano una riduzione di circa il 4%.

Tale andamento, seppur nei limiti già precisati dei dati disponibili e utilizzabili per l'analisi, sembra evidenziare quel risparmio tendenziale avuto di mira dal legislatore. Da un lato, infatti, si riscontra un aumento della spesa corrente delle Unioni correlato all'incremento delle funzioni fondamentali che vengono associate; dall'altro i Comuni associati diminuiscono la loro spesa corrente complessiva, poiché, delegando le funzioni, riducono, fino ad azzerarli, i correlati impegni correnti.

Tabella n. 6/UFC - Spesa corrente delle Unioni di Comuni e dei Comuni appartenenti alle Unioni, suddivisa per Regione nel biennio 2013-2014

Regione	2013				2014				Variazioni % 2013-2014			
	Spesa Unioni di Comuni	Spesa Comuni appartenenti ad Unioni di Comuni	Spesa Comuni associati con meno di 5000 abitanti	Spesa Comuni associati con più di 5000 abitanti	Spesa Unioni di Comuni	Spesa Comuni appartenenti ad Unioni di Comuni	Spesa Comuni associati con meno di 5000 abitanti	Spesa Comuni associati con più di 5000 abitanti	Spesa Unioni di Comuni	Spesa Comuni appartenenti ad Unioni di Comuni	Spesa Comuni associate <5000 ab	Spesa Comuni associate >5000 ab
Piemonte	39.035.424	310.912.973	110.230.351	200.682.622	41.048.688	311.365.814	104.670.746	206.695.068	5,16	0,15	-5,04	3,00
Lombardia	72.889.047	228.527.572	160.590.323	67.937.249	76.573.097	217.116.250	151.421.727	65.694.522	5,05	-4,99	-5,71	-3,30
Trentino-Alto Adige	3.531.100	3.814.785	3.814.785	0	3.373.421	4.278.828	4.278.828	0	-4,47	12,16	12,16	p.n.c
Veneto	35.167.953	168.734.218	59.259.632	109.474.585	47.374.173	155.843.722	53.272.030	102.571.692	34,71	-7,64	-10,10	-6,31
Friuli-Venezia Giulia	2.046.708	25.263.198	9.508.865	15.754.332	2.767.085	24.371.796	9.494.534	14.877.262	35,20	-3,53	-0,15	-5,57
Liguria	1.804.377	9.114.217	9.114.217	0	1.876.842	8.858.744	8.858.744	0	4,02	-2,80	-2,80	p.n.c
Emilia-Romagna	179.558.994	833.015.374	71.526.983	761.488.391	200.412.340	788.326.615	85.649.462	702.677.152	11,61	-5,36	19,74	-7,72
Toscana	72.304.497	383.492.143	117.073.919	266.418.224	69.990.163	383.276.790	114.388.796	268.887.994	-3,20	-0,06	-2,29	0,93
Umbria	704.001	29.284.496	10.539.555	18.744.941	1.086.793	26.780.158	9.747.926	17.032.232	54,37	-8,55	-7,51	-9,14
Marche	5.178.521	48.107.365	27.256.939	20.850.427	4.285.826	46.702.807	26.303.262	20.399.544	-17,24	-2,92	-3,50	-2,16
Lazio	9.796.697	62.801.839	35.774.248	27.027.591	9.332.304	63.285.113	34.117.726	29.167.387	-4,74	0,77	-4,63	7,92
Abruzzo	1.009.668	11.631.552	7.246.620	4.384.932	1.100.199	11.291.732	7.323.662	3.968.071	8,97	-2,92	1,06	-9,51
Molise	3.127.229	31.509.431	15.774.492	15.734.939	4.223.544	32.589.363	15.873.298	16.716.065	35,06	3,43	0,63	6,24
Campania	116.364	55.747.300	2.306.229	53.441.072	120.206	53.477.636	2.340.022	51.137.615	3,30	-4,07	1,47	-4,31
Puglia	1.512.506	142.748.889	35.351.359	107.397.530	1.917.766	141.099.883	35.146.730	105.953.154	26,79	-1,16	-0,58	-1,34
Basilicata	4.325.849	7.738.325	4.288.364	3.449.961	5.704.856	7.273.012	3.810.011	3.463.000	31,88	-6,01	-11,15	0,38
Calabria	839.126	3.592.249	3.592.249	0	827.106	3.526.304	3.526.304	0	-1,43	-1,84	-1,84	p.n.c
Sicilia	107.935	7.977.352	2.346.242	5.631.110	31.194	8.240.834	2.571.417	5.669.417	-71,10	3,30	9,60	0,68
Sardegna	13.250.163	180.442.088	104.011.652	76.430.436	14.644.388	180.129.001	106.766.226	73.362.774	10,52	-0,17	2,65	-4,01
Totale	446.306.160	2.544.455.365	789.607.025	1.754.848.340	486.689.990	2.467.834.401	779.561.451	1.688.272.950	9,05	-3,01	-1,27	-3,79

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Ministero dell'Interno - aggiornamento 7/10/2015 - Impegni in c/competenza - Importi in euro

Tuttavia, l'azzeramento della spesa per le funzioni associate imposto dalla legge (art. 14, comma 29, d.l. n. 78/2010) non si è verificato per tutti i Comuni interessati: tale circostanza non ha consentito una riduzione complessiva degli impegni di maggior consistenza.

L'analisi della spesa riclassificata per funzione esposta nella tabella successiva ne offre un evidente riscontro.

Emerge un incremento di spesa corrente delle Unioni nel biennio 2013-2014 che riguarda, in particolare, le funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, quelle relative alla istruzione pubblica, al settore sociale, al settore sportivo/ricreativo e alla cultura e ai beni culturali. In contrazione risulta, invece, la spesa per le funzioni di polizia locale, nel campo dello sviluppo economico e nei servizi produttivi.

Parallelamente, i Comuni associati in Unioni fanno registrare una lieve riduzione della spesa corrente totale: in particolar modo i Comuni con meno di 5.000 abitanti, destinatari dell'obbligo giuridico di gestire in forma associata le funzioni fondamentali, evidenziano riduzioni di spesa solo per alcune funzioni (giustizia e cultura), sebbene l'esercizio associato comporti obbligatoriamente l'azzeramento della gestione di tali funzioni da parte dei singoli Comuni associati.

Nel dettaglio, infatti, solo alcuni Comuni del campione (composto dai 722 Comuni selezionati in base ai requisiti più sopra indicati) risultano aver realizzato una spesa pari a zero, in termini di impegni in conto competenza, per alcune funzioni. In particolare, le funzioni maggiormente delegate, per l'esercizio 2014, sono: la funzione di polizia locale per il 19% dei Comuni esaminati, la funzione nel campo dello sviluppo economico per il 34%, nel campo turistico per il 47%, le funzioni relative a servizi produttivi per il 63%, e le funzioni relative alla cultura ed ai beni culturali per il 74%.

Le altre funzioni, in particolare quelle relative all'istruzione pubblica, alla amministrazione di gestione e di controllo, alla viabilità e dei trasporti, al settore sociale, nonché le funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente, risultano avere importi valorizzati e sembra, quindi, che ne perduri la gestione anche da parte dei singoli Comuni associati nelle Unioni.