

I bilanci consuntivi delle Unioni di Comuni presenti nella Regione Emilia - Romagna – Anni 2011 e 2012.

Elaborazione a cura di Paolo Leonardi per conto di Anci Emilia – Romagna.
Le elaborazioni dei dati sono state svolte da Francesco Palladino della Regione
Emilia – Romagna, Direzione Generale Centrale Risorse Finanziarie e Patrimonio,
Finanza del Territorio

Marzo 2014

I bilanci consuntivi delle Unioni di Comuni presenti nella Regione Emilia - Romagna – Anni 2011 e 2012.

1. Premessa: evoluzione normativa e stato attuale della presenza delle Unioni in Emilia - Romagna.

Da tempo, le norme che riguardano gli enti locali, ed in particolare i Comuni, tendono a favorire forme di collaborazione fra enti volte alla cooperazione e all'associazionismo intercomunale, tra le quali l'Unione di Comuni è la più diffusa e sollecitata. La istituzione della Unione di Comuni, introdotta con la legge 142/1990 è stata radicalmente modificata con l'articolo 32 (così come sostituito dall'articolo 19, comma 3, del DL 95/2012, convertito nella legge 135/2012) del Dlgs 267/2000, in cui l'Unione degli enti cessa di essere una forma transitoria di cooperazione, divenendo alternativa ai Consorzi comunali per l'esercizio congiunto di una pluralità di funzioni senza necessariamente dovere sfociare in una fusione.

Recentemente, l'articolo 1, comma 530 della legge 147/2013, a proposito dell'obbligo di gestire in forma associata con convenzione o tramite Unione di Comuni, le funzioni fondamentali da parte dei Comuni con meno di 5.000 abitanti (3.000 per i Comuni che fanno parte o hanno fatto parte di Comunità montane - art. 14, comma 31ter del DL 78/2010, successivamente modificato dall'articolo 19, comma 1 del DL 95/2012⁽¹⁾) ha confermato che 3 Funzioni fondamentali dovevano essere gestite in forma associata entro il 31/12/2013, ulteriori 3 Funzioni fondamentali, invece, dovranno essere gestite in forma associata entro il 30/6/2014; inoltre, entro il 31/12/2014 dovranno essere gestite in forma associata anche le altre 3 Funzioni fondamentali. Quindi questo processo è destinato ad avere una forte accelerazione.

Con la legge regionale 21/2012 e sue successive modifiche, la Regione Emilia – Romagna, ha provveduto a definire principi e criteri per un complessivo riordino

¹ Il citato articolo 19, comma 1, stabilisce che le 10 funzioni fondamentali dei comuni sono le seguenti:

- a) Organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo.
- 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 sovra comunale.
- 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 della Costituzione.
- h) Edilizia scolastica, organizzazione e gestione dei servizi scolastici.
- i) Polizia municipale e polizia amministrativa locale.
- j) Tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali e statistici, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale.

Queste funzioni, ad esclusione di quelle della lettera j (anagrafe e stato civile) debbono essere gestite in forma associata.

delle forme associative intercomunali operanti sul territorio, definendo anche gli ambiti territoriali ottimali ed individuando nella Unione di Comuni il modello di gestione associata a cui fare riferimento.

Allo stato attuale, marzo 2014, risultano essere state costituite n. 37 Unioni di Comuni (compreso il Circondario Imolese e le Unioni montane), alle quali aderiscono 200 Comuni. Queste Unioni gestiscono una quantità notevolmente differenziata tra loro di Funzioni e Servizi. Ovviamente, risulta assai interessante verificare nella realtà in che misura, rispetto all'insieme delle attività svolte dai Comuni, questo processo è stato realizzato.

Un punto di partenza per verificare la reale quantità di servizi gestiti dalle Unioni può essere valutato esaminando i dati relativi ai Bilanci ed in particolare esaminando i dati desumibili dai Rendiconti.

I dati a disposizione sul sito "finanza del territorio" della Regione, attualmente disponibili, sono riferiti agli anni 2011 e 2012. Pertanto, si è proceduto ad esaminare questi dati. Occorre, però, mettere in evidenza, che tra l'anno 2011 e l'anno 2012, la situazione si è modificata, sia in termini di numero delle Unioni presenti e dei Comuni che vi aderiscono, che dei servizi che sono stati affidati alle Unioni. Nel commento dei dati e nel confronto dei dati relativi ai 2 anni in questione, si cercherà di rendere conto di queste differenze.

Nel 2011 le Unioni presenti erano 31, mentre nel 2012 le Unioni erano 33. Infatti nel 2012 si sono aggiunte 3 Unioni (Unione Terre d'acqua, Unione Comuni del distretto ceramico e Unione della Romagna Faentina), ed è venuta meno l'Unione Comuni di Brisighella, Casola Valsenio e Riolo Terme.

Avendo l'intento di analizzare le differenze che si sono manifestate tra il 2011 ed il 2012, è stata fatta la scelta di analizzare solo i dati relativi alle 30 Unioni che erano presenti in entrambi gli esercizi².

2. L'andamento della spesa.

2. 1. L'andamento ed il livello della spesa corrente e di investimento nelle Unioni.

Le 30 Unioni di Comuni di cui si stanno esaminando i Bilanci consuntivi degli anni 2011 e 2012, comprendono 154 Comuni, sui 340 della Regione (pari al 45%); in esse, nel 2012, abitavano 1.307.097 cittadini su un totale di abitanti dell'intera Regione di 4.471.104 (pari al 29%).

Dall'esame delle Tabelle 1.1, 1.2 e 1.3, emerge quanto segue:

- La spesa corrente media procapite, nei 2 anni esaminati, si è incrementata del 9,4%, passando da 181 € a 198; ciò dovrebbe significare che in questi 2 anni, il processo di trasferimento di servizi dai Comuni alle Unioni è proseguito.

² NB: l'Unione delle Terre Verdiane aveva 10 comuni nel 2011 e 9 nel 2012. E' stata utilizzata comunque per il confronto e il numero di comuni è quello del 2011. Il numero degli abitanti è riferito ai 9 comuni del 2012 e ai 10 comuni del 2011

- Questo fenomeno, ovviamente, è differenziato tra le varie Unioni; infatti, in 17 Unioni si verifica un incremento della spesa procapite (l'incremento maggiore si verifica nelle Unioni di Comuni modenesi area nord, con + 88%, dei Comuni della bassa reggiana con + 75%, dei Comuni Valle del Marecchia con + 41%); in 13 Unioni, si verifica, invece, il fenomeno di una diminuzione della spesa media procapite. Il calo più evidente si registra nelle Unioni dei Comuni di Valle del Samoggia con – 20%, di Tresinaro Secchia con – 15% e Pianura Reggiana con – 9%.
- La spesa di investimento media procapite, nei 2 anni esaminati, è rimasta sostanzialmente, stazionaria, pari a 11 € Le Unioni che fanno registrare i valori procapite più elevati sono le Unioni Comuni dell'alto Appennino reggiano, della Unione Montana Valli Dolo, Dragone e Secchia e Comuni della Bassa est Parmense.
- L'ammontare complessivo degli investimenti finanziati nel 2011 è ammontato a 14,7 milioni, mentre nel 2012 si è ridotto passando a 13,9 milioni.
- In linea generale, si può constatare che nell'insieme delle Unioni esaminate, nei 2 anni in questione, l'insieme delle spese sostenute è attribuibile per circa il 95% alla spesa corrente e per il restante 5% alla spesa di investimento. Anche queste % si differenziano tra le varie Unioni. Comunque, si può osservare che l'incidenza delle spese di investimento, in generale, si mostra più elevato nelle Unioni Montane.
- Nella tabella 1.4 sono riportate le Unioni in ordine decrescente con riferimento alla spesa corrente procapite riferita all'anno 2012. Da questa tabella emergono differenze notevolissime. I valori più elevati sono registrati dalla Unione dei Comuni dell'alto Appennino Reggiano (738 €procapite), dall'Unione Terre dei castelli (615 €procapite), dalla Unione Comuni della Bassa Romagna (389 €procapite) e dalla Unione Terre d'Argine (371 €procapite). In proposito si rileva che queste ultime 3 Unioni sono le più popolose tra le 30 Unioni della Regione. Ovviamente, tra le 30 Unioni esaminate figurano anche Unioni con valori di spesa procapite, molto bassa (in 7 Unioni si registrano valori procapite inferiori ai 50 €procapite). In considerazione del fatto che, a fronte di una pari attribuzione di Funzioni e Servizi, questo dato dovrebbe essere sostanzialmente omogeneo, la differenziazione che si registra nella spesa corrente procapite testimonia come sia ancora molto differenziato il reale trasferimento di Funzioni e Servizi da parte dei Comuni.

2.2 La spesa corrente nelle Unioni suddivisa per Funzione.

Dall'esame delle Tabelle 2.1, 2.2 e 2.3, nelle quali la spesa corrente è suddivisa tra le varie Funzioni di spesa, emerge quanto segue:

- Come prima considerazione si rileva che, in generale, tra il 2011 ed il 2012, non si rilevano differenze sostanziali nella distribuzione della spesa corrente tra le varie Funzioni.

- Sul totale della spesa corrente dell'anno 2012, il 34% è attribuibile al Settore Sociale, il 23% è attribuibile alle Funzioni generali di amministrazione (gestione del personale, gestione finanziaria e dei tributi, ufficio tecnico, ecc), il 17% alla Istruzione pubblica ed il 15% alla Polizia Locale.
- Ovviamente, anche questi valori sono molto differenziati tra le varie Unioni; infatti, ad esempio, si verificano casi in cui la incidenza della spesa attribuibile alla Polizia Locale è pari all'82% (Unione dei Comuni della Bassa Val Trebbia e Val Luretta) o al 69% (Unione Comuni Valnure e Valchero), stando a significare che, in queste realtà, in sostanza, è stato trasferito solo (o quasi) questo servizio. Comunque, la Tabella 2.3 (di cui si rinvia alla lettura) consente di verificare nel dettaglio questa situazione.

2. 3. La spesa corrente nelle Unioni suddivisa per tipologia economica (Interventi).

Dall'esame delle Tabelle 3.1, 3.2 e 3.3, nelle quali la spesa corrente è suddivisa tra le varie tipologie economiche di spesa (Interventi), emerge quanto segue:

- Anche con riferimento a questa articolazione della spesa corrente, come prima considerazione si rileva che, in generale, tra il 2011 ed il 2012, non si constatano differenze sostanziali nella distribuzione.
- Sul totale della spesa corrente delle Unioni dell'anno 2012, il 44% è attribuibile all'acquisto di beni e servizi, il 31% alle spese di personale ed il 19% ai trasferimenti.
- Anche con riferimento a questa classificazione della spesa, le differenze tra le Unioni sono notevoli. Ciò anche in conseguenza della diversità delle caratteristiche dei servizi gestiti, ma anche in conseguenza delle diverse modalità organizzative con cui le Unioni gestiscono i servizi che a loro sono stati assegnati dai Comuni (infatti, alcune Unioni gestiscono i servizi a loro affidati in modo diretto, mentre altre con un affidamento all'esterno). Anche in questo caso, la Tabella 3.3 (di cui si rinvia alla lettura) consente di verificare nel dettaglio questa situazione.

2. 4. La spesa di investimento nelle Unioni suddivisa per Funzione.

Dall'esame delle Tabelle 4.1, 4.2 e 4.3, nelle quali la spesa in conto capitale è suddivisa tra le varie Funzioni di spesa, emerge quanto segue:

- Come prima considerazione si rileva che, nel 2011 e nel 2012, la spesa di investimento, nel complesso, si è aggirata attorno ai 14 milioni di €all'anno.
- La distribuzione delle spese di investimento tra le varie Funzioni, nei 2 anni esaminati si è differenziata: nel 2011, l'incidenza più alta è stata attribuita alle

Funzioni generali di amministrazione (19%), alla Istruzione Pubblica (17%), alla Polizia locale ed al Territorio ambiente (15% per entrambe queste Funzioni). Nel 2012 l'incidenza è stata la seguente: 30% alle Funzioni generali di amministrazione, 20% al territorio e ambiente, 15% alla Funzione Istruzione Pubblica ed il 14% alle Funzioni viabilità, cultura, sport e turismo. In proposito, occorre rilevare che, in considerazione del fatto che il valore degli investimenti in termini assoluti non è molto consistente, sono certamente comprensibili le oscillazioni della quota di investimenti destinata alle varie Funzioni. Ciò giustifica anche le notevoli differenze che si rilevano tra le varie Unioni.

3. L'andamento delle entrate nelle Unioni.

3.1. Le entrate correnti.

Dall'esame delle Tabelle 5.1, 5.2 e 5.3, nelle quali sono riportate le varie tipologie delle entrate correnti, si desume che, nel 2012, l'insieme delle varie entrate, si è incrementato, rispetto al 2011, del 9,6% (si rammenta che le spese correnti, nel medesimo periodo, sono incrementate del 9,4%). Se si esaminano i valori procapite delle entrate correnti, ovviamente, si può constatare che i valori più alti si registrano nelle Unioni che hanno la spesa procapite più elevata.

Si rileva inoltre che tra le entrate correnti, l'incidenza più alta è registrata dalla voce Trasferimenti (pari al 77%); le entrate extratributarie fanno registrare una incidenza del 22%, mentre le entrate tributarie incidono per un valore inferiore all'1%. La voce Trasferimenti è anche quella che fa registrare il maggior incremento dal 2011 al 2012 (+11,5)

3.2 Le entrate correnti provenienti da Trasferimenti distinte per categoria economica.

Dall'esame delle Tabelle 6.1, 6.2 e 6.3, riportanti la disaggregazione delle entrate classificate al Titolo II (entrate da Trasferimenti), si rileva che sono particolarmente consistenti le entrate provenienti dai Comuni associati; queste entrate su un valore totale ammontante, nel 2012, a 203 milioni di €, sono pari a 129 milioni (cioè, sono pari al 63%). L'incidenza di questa voce nel 2012 è incrementata rispetto al 2011 del 18%. I Trasferimenti dalla Regione (che incidono sul complesso dei Trasferimenti per il 16%), nel 2012, rispetto al 2011, risultano incrementati del 5%. I Trasferimenti dallo Stato rappresentano circa l'1,5% sul totale dei Trasferimenti. Da questi dati emerge con chiarezza che gran parte delle entrate correnti delle Unioni provengono dai Trasferimenti dei Comuni associati. Ovviamente, anche con riferimento alla realtà che si sta commentando, la situazione si presenta molto differenziata tra le varie Unioni.

3.3. Le entrate destinate al finanziamento degli investimenti.

Dall'esame delle Tabelle 5.1, 5.2 e 5.3, già richiamate in precedenza, risulta quanto segue:

- L'insieme delle entrate destinate a finanziare gli investimenti è ammontato a 12,6 milioni nel 2011 ed a 11,7 milioni nel 2012. La quasi totalità di queste entrate provengono da alienazioni o da trasferimenti provenienti dai Comuni associati. Nel 2012, le entrate derivanti dalla contrazione di mutui è stata pari al 3%. Nella realtà le Unioni che nel corso di questi 2 anni ha contratto mutui sono state 5 (3 nel 2011 e 2 nel 2012).
- Risulta anche (si veda in proposito la Tabella 7) che una quota degli investimenti è finanziata con l'avanzo di amministrazione. Nel 2012, infatti, anno in cui le spese di investimento sono ammontate a 13,9 milioni di €, le entrate del titolo IV e V sono ammontate a 12,6 milioni; per cui, la differenza, pari a 1,3 milioni, è stata finanziata con quote derivanti dagli avanzi di amministrazione.

4 Il risultato di amministrazione nelle Unioni.

Nella Tabella 7, sono riportati i risultati di amministrazione che si sono registrati nei Rendiconti relativi alla gestione del 2011 e del 2012. I risultati sono i seguenti:

- Tutte le Unioni hanno chiuso gli esercizi in questione in pareggio o facendo registrare un avanzo di amministrazione; il totale degli avanzi sono ammontati a 13 milioni di € (di cui 6,7 milioni non vincolati) nel 2011, ed a 17,5 milioni di € (di cui 10 milioni non vincolati) nel 2012.
- L'avanzo di amministrazione è stato destinato anche al finanziamento degli investimenti.

5 Alcune prime considerazioni finali.

Dall'esame dei dati riportati in precedenza, si possono dedurre le seguenti, prime considerazioni:

- Il fenomeno della gestione associata di Funzioni e Servizi tramite le Unioni si è andato progressivamente diffondendo; come si è affermato in precedenza, nel 2014, 200 Comuni su 340, gestiscono una qualche Funzione attraverso la forma associata dell'Unione.
- La quantità dei Servizi affidati alla gestione di Unioni è molto differenziata; ciò è dimostrato, in particolare, dalla Tabella 1.4, dalla quale risulta che vi sono Unioni che gestiscono una spesa corrente media procapite di 738 € (si segnala che 5 Unioni fanno registrare una spesa corrente procapite superiore a 300 €) ed altre

Unioni nelle quali la spesa corrente procapite media è inferiore a 50 € (sono 7 le Unioni con una spesa corrente procapite inferiore a 50€).

- La spesa corrente media procapite, nel 2012, rispetto al 2011, è incrementata del 9,4%, passando da 181 € a 198 € ciò significa che in questi 2 anni, il processo di trasferimento di Servizi dai Comuni alle Unioni è proseguito.
- Le Unioni sostengono anche spese di investimento; il rapporto tra le spese di investimento e le spese correnti, è ancora modesto, aggirandosi attorno al 5%.
- Sulla spesa corrente delle Unioni, nell'anno 2012, l'incidenza maggiore si ha per i Servizi Sociali (34% della spesa), per le Funzioni generali di amministrazione (gestione del personale, gestione finanziaria e dei tributi, ufficio tecnico, ecc, con il 23% della spesa), per l'Istruzione pubblica (17% della spesa) e per la Polizia Locale (15% della spesa).
- Osservando la spesa corrente suddivisa per tipologia economica, si può constatare che per il 44% è attribuibile all'acquisto di beni e servizi e per il 31% alle spese di personale.
- Con riferimento alle entrate correnti si rileva che l'incidenza più alta è registrata dalla voce Trasferimenti (pari al 77%); questa tipologia di entrata è quella che fa registrare il maggior incremento dal 2011 al 2012 (+11,5%)
- Tra i Trasferimenti si rileva che sono particolarmente consistenti quelli provenienti dai Comuni associati che, su un valore del totale dei Trasferimenti ammontante, nel 2012, a 203 milioni di €, sono pari a 129 milioni (cioè pari al 63%). L'incidenza dei Trasferimenti provenienti dai Comuni associati, nel 2012 è incrementata rispetto al 2011 del 18%. I Trasferimenti dalla Regione, che incidono sul complesso per il 16%, nel 2012, rispetto al 2011, risultano incrementati del 5%. I Trasferimenti dallo Stato rappresentano circa l'1,5% sul totale dei Trasferimenti.
- Il ricorso all'indebitamento da parte delle Unioni, pur possibile, è molto limitato; gran parte delle risorse destinate a finanziare gli investimenti provengono da alienazione di beni o da trasferimenti (97%), in particolare da Trasferimenti dei Comuni associati.
- Nei 2 anni esaminati le Unioni hanno fatto registrare sempre avanzi di amministrazione anche consistenti. Si può rilevare anche che l'ammontare degli avanzi, come ordine di grandezza, è stato pari o superiore rispetto al volume degli investimenti che le Unioni hanno finanziato ogni anno. Ciò testimonia una gestione corretta e prudente.

Dall'esame dell'insieme di questi dati, emerge come sia consistente e crescente il processo di trasferimento da parte dei Comuni della gestione di Funzioni e Servizi alle Unioni.

Al fine di potere valutare come questo processo abbia inciso nella realtà gestionale e finanziaria dei Comuni che hanno trasferito alla Unioni parte dei servizi di loro competenza, occorrerebbe potere esaminare i loro bilanci, confrontandoli prima e dopo il trasferimento. Ciò sarebbe utile anche per potere valutare le differenze che si

registrano tra i Comuni in relazione ai diversi servizi che hanno trasferito alle Unioni. Questa analisi potrà essere svolta attraverso una indagine successiva.