

LE UNIONI DI COMUNI TRA LE RIFORME E GLI EQUILIBRI DI BILANCIO



Nuove proposte elaborate da Anci Emilia Romagna

(25 novembre 2024)



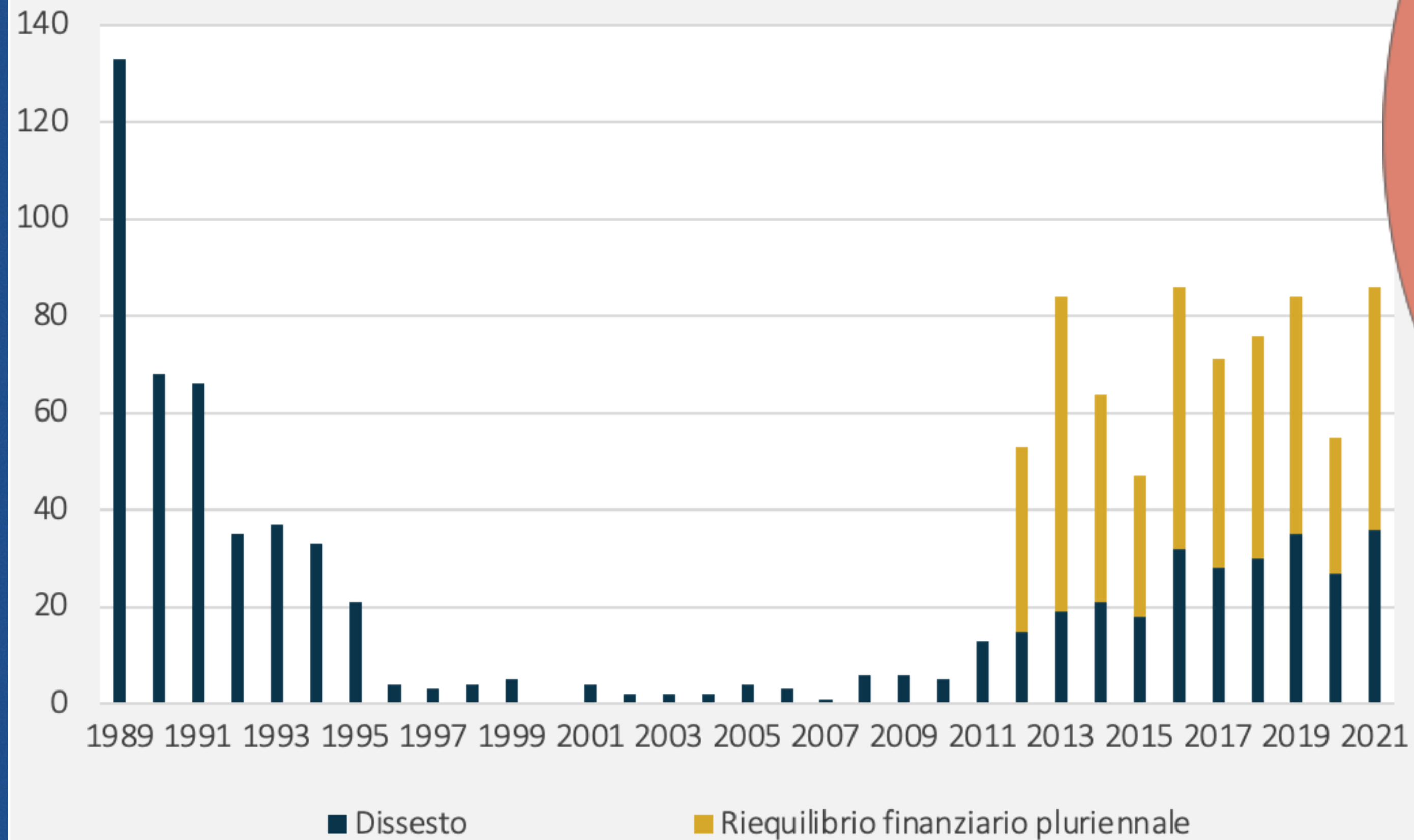
IL CONTESTO IN CUI CI TROVIAMO

il 70 % dei
Comuni in Italia ha meno di
5.000 abitanti e non
dispone di una struttura in
grado di erogare servizi
efficaci ed efficienti

A Montallegro (Agrigento)
manca l'autista dello scuolabus:
alla guida ci va il sindaco



Fig. 1: Procedure di dissesto e riequilibrio degli enti locali
(numero di nuove procedure per anno)



Fonte: Elaborazioni OCPI su dati Corte dei Conti.

il 10 % dei
Comuni in Italia è
interessato
addirittura da
fenomeni recenti di
dissesto o
predissesto

EQUILIBRI BILANCI COMUNALI A RISCHIO INADEGUATEZZA/DISSESTO

(Sintesi ispirata al documento del MINISTERO DELL'INTERNO - OSSERVATORIO SULLA FINANZA E LA CONTABILITA' DEGLI ENTI LOCALI, "Criticità finanziarie degli enti locali: cause e spunti di riflessione per una riforma delle procedure di prevenzione e risanamento")

CAUSE

- * Crisi ormai cronica della finanza pubblica
- * Esiguità risorse erariali (LEP)
- * Costi emergenza energetica
- * Inefficienza organizzativa piccoli enti
- * Rigidità della spesa corrente
- * Scarsa capacità di riscossione
- * Assenza di controlli interni
- * Mancate riforme

RIMEDI

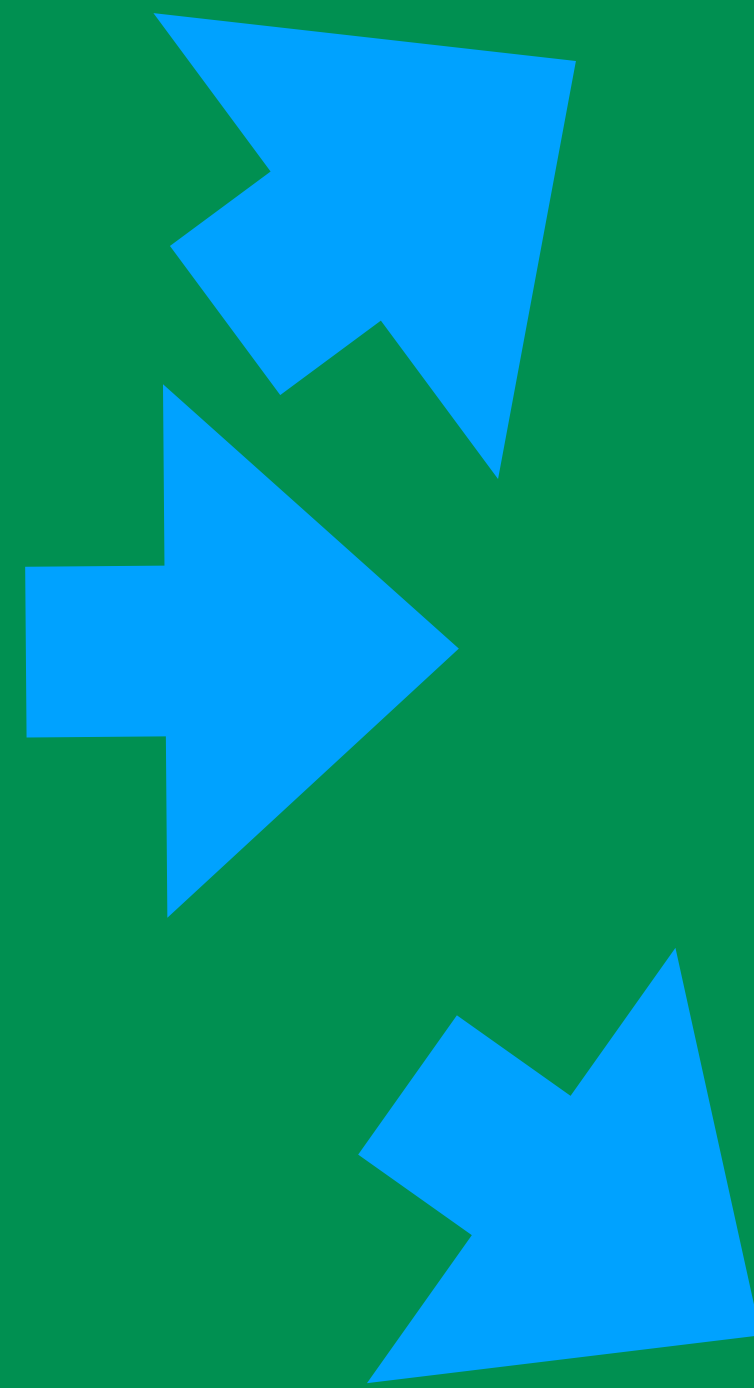
- * Maggiori risorse
- * Nuovi assetti organizzativi
- * Rafforzamento dei controlli sulle organizzazioni locali e sulle società partecipate
- * Completamento delle riforme

In particolare, SOSE (Società per Azioni partecipata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze e ora incorporata in SOGEI, società di Information Technology 100% del Ministero dell'Economia e delle Finanze) ha sottolineato il tema fondamentale della “adeguatezza” degli ambiti territoriali ai fini di una gestione ottimale dei servizi: “al decrescere della dimensione demografica crescono i costi amministrativi pro-capite sostenuti dalle comunità locali, viceversa al crescere della popolazione residente scendono i costi amministrativi pro-capite” (SOSE, *“Rapporto verso l'Unione e la fusione di Comuni”*, 2014).

Tale assunto è confermato dalle rilevazioni in materia, che individuano negli enti locali della Regione Emilia Romagna le performance migliori in termini di efficacia/efficienza (cfr. Open civitas, banca dati a cura di SOGEI: <https://www.opencivitas.it/it/analisi-delle-performance-comuni>); da tali considerazioni discende la **necessità di fare ampio uso dei modelli di razionalizzazione degli ambiti territoriali** previsti dal Testo unico degli enti locali in attuazione del **principio costituzionale di adeguatezza**.

AMBITI TERRITORIALI ADEGUATI

I MODELLI DEL TESTO UNICO



CONVENZIONE **(modello associativo leggero)**

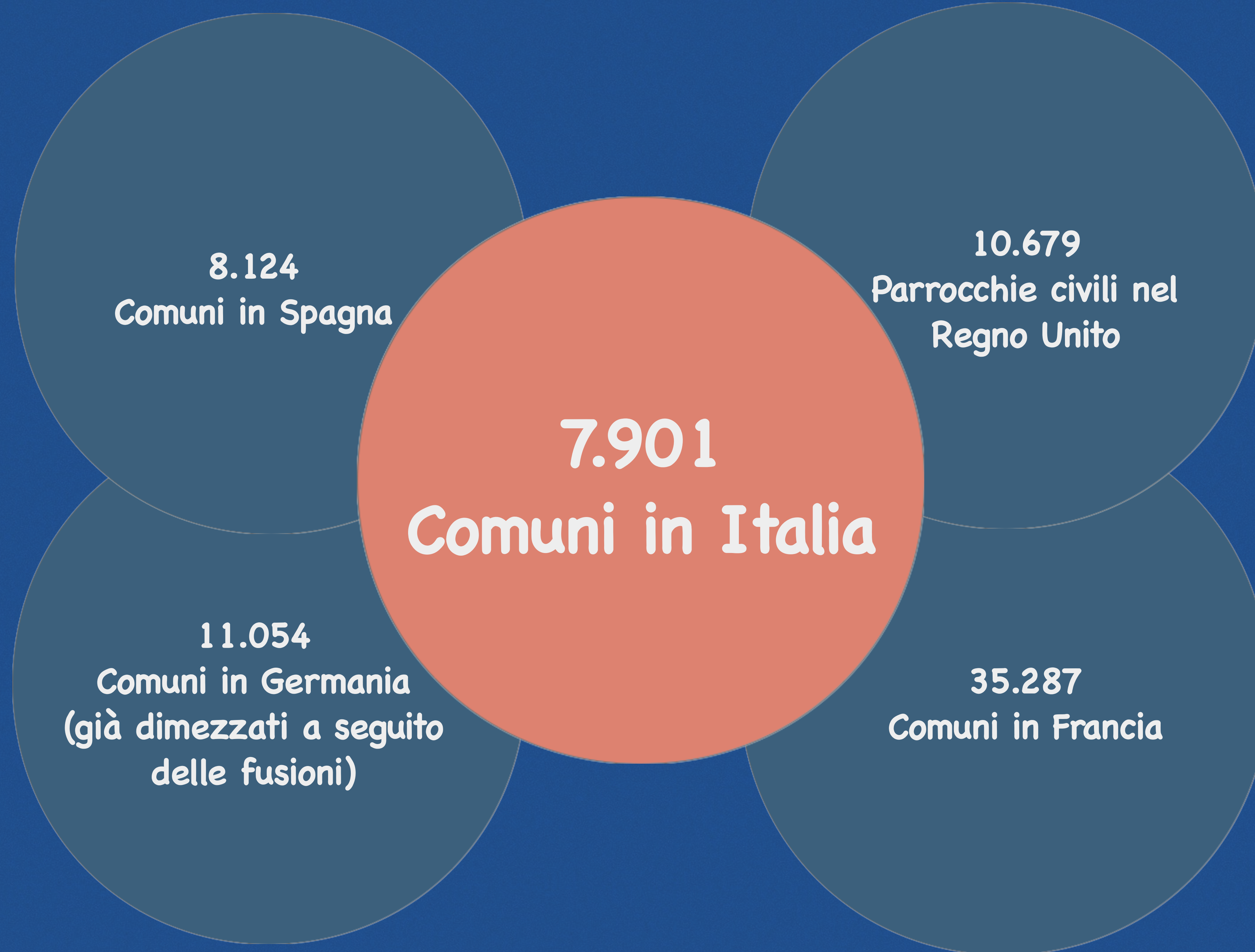
Preserva l'identità locale
Benefici limitati

UNIONE **(modello francese)**

Preserva l'identità locale
Benefici gradualali ma tangibili

FUSIONE **(modello tedesco)**

Cancella l'identità locale
Massima sintesi possibile



8.124
Comuni in Spagna

10.679
Parrocchie civili nel
Regno Unito

7.901
Comuni in Italia

11.054
Comuni in Germania
(già dimezzati a seguito
delle fusioni)

35.287
Comuni in Francia

Come si vede, le democrazie europee più avanzate hanno un numero di enti locali più elevato del nostro.

Il problema determinante non è dunque il numero degli enti, ma la loro **inadeguatezza.**

**542 forme
associative in
Italia**

**39 Unioni in
Emilia
Romagna**

**1264 Epci in
Francia**

**42 % Comuni
italiani nelle forme
associative**

**77 % Comuni Emilia
Romagna in Unione**

**99,8 % Comuni
francesi in Epci**

E' del tutto evidente che i *tentativi di riforma* che si sono susseguiti negli ultimi decenni non hanno prodotto finora risultati apprezzabili sul territorio nazionale.

Nonostante le ripetute raccomandazioni provenienti dalla dottrina specializzata e, come abbiamo visto, dalle stesse fonti ministeriali, il Legislatore non sembra consapevole del grave ritardo accumulato.



LA PROPOSTA ANCI-ER DI RIFORMA DEL TESTO UNICO DEGLI ENTI LOCALI

Un anno fa ANCI ER ha presentato ai Sindaci e poi inoltrato ad ANCI nazionale e in Regione una proposta articolata di riforma del Testo unico finalizzata a:

- * estendere le esperienze più virtuose in materia *(es. LR Emilia Romagna 21/2012),*
- * eliminare alcune palesi incongruenze tuttora presenti nell'ordinamento nazionale che penalizzano i processi associativi laddove avviati (in particolare, nella nostra Regione).

Da allora la situazione - se possibile - è ulteriormente peggiorata:

- * Il Tavolo delle riforme non ha compiuto progressi significativi;
- * I Comuni sono schiacciati da numerose emergenze irrisolte (alluvioni, autovelox...)
- * Ciò nonostante la bozza di legge di bilancio per il 2025 penalizza le autonomie locali (tagli, blocco delle assunzioni?)
- * In un quadro già complesso si aggiungono le verifiche a tappeto della Corte dei conti sui Comuni e sulle Unioni (!)

Da tali considerazioni scaturisce il testo aggiornato della nostra proposta, *di seguito sintetizzata...*

LA RIFORMA
AUSPICABILE
I. FORMA
ISTITUZIONALE



EMILIA
ROMAGNA
anci

La proposta mira a diffondere buone prassi,
lasciando al tempo stesso ai Comuni
un'ampia libertà di scelta della forma
istituzionale che preferiscono
(fusione, unione, convenzione).

In tale ottica è prevista una (significativa)
maggiorazione dei contributi a favore delle
Unioni di Comuni, in quanto più attrezzate
delle semplici convenzioni rispetto agli
obiettivi di razionalizzazione.

<https://www.anci.emilia-romagna.it/pnrr-e-riordino-istituzionale/>

LA RIFORMA
AUSPICABILE
2. AMBITO
TERRITORIALE



EMILIA
ROMAGNA
anci

Si conferma la necessità di riorganizzare il sistema amministrativo locale secondo “**ambiti territoriali ottimali**”, in attuazione del principio costituzionale di *adeguatezza*.
La regia di questo percorso di razionalizzazione è demandata alle singole Regioni, nella consapevolezza che il fenomeno della frammentazione (“*Comuni polvere*”) è più sviluppato in alcune Regioni, meno in altre.

<https://www.anci.emilia-romagna.it/pnrr-e-riordino-istituzionale/>

**LA RIFORMA
AUSPICABILE**
2. AMBITO
TERRITORIALE



EMILIA
ROMAGNA
anci

Qualora gli enti optino per una delle due forme associative (unione o convenzione), occorre tener conto della **sentenza della Corte costituzionale n. 33/2019** con la quale è stato disposto il superamento degli obblighi “a macchia di leopardo” previsti dal **DL 78/2010**, che non hanno dato i risultati sperati in quanto destinati solo ai Comuni fino a 5.000 abitanti. Come si evince dalla esperienza francese mutuata dalla Regione Emilia Romagna, il processo associativo deve auspicabilmente coinvolgere tutti i Comuni che appartengono ad ogni ambito territoriale: in questo modo **i Comuni fanno massa critica e ottimizzano i benefici** (*qualità dei servizi; economie di scala*).

<https://www.anci.emilia-romagna.it/pnrr-e-riordino-istituzionale/>

**LA RIFORMA
AUSPICABILE
3. FUNZIONI**



EMILIA
ROMAGNA
anci

La proposta si pone l'obiettivo di contribuire alla fattibilità concreta degli **obblighi associativi**, che vengono resi finalmente più chiari e tassativi.

La scelta delle funzioni da associare spetta ai **Comuni** nel rispetto di tali *obblighi* e tenuto conto degli *incentivi* destinati ai processi associativi.

LA RIFORMA
AUSPICABILE
3. FUNZIONI



EMILIA
ROMAGNA
anci

In sintesi, si propone **un mix equilibrato di obblighi e incentivi** al fine di allineare

“l’ingegneria legislativa con la geografia funzionale”:

- i Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti devono gestire in forma associata, mediante unione o convenzione, un nucleo minimo di 6 funzioni (*controllo di gestione; informatica; almeno 2 fra i seguenti servizi interni: personale, ragioneria, tributi, economato, acquisti generali e appalti pubblici; almeno 2 fra i seguenti servizi esterni: pianificazione urbanistica; servizi sociali; polizia locale; protezione civile;*)
- la Regione può estendere gli stessi obblighi a tutti i Comuni appartenenti all’ambito territoriale, anche ai soli fini dell’accesso agli incentivi;
- il numero delle funzioni conferite e degli enti conferenti incide sull’ammontare degli incentivi.

LA RIFORMA
AUSPICABILE
3. FUNZIONI



EMILIA
ROMAGNA
anci

In sostanza, **rispetto al DL 78/2010** il percorso associativo viene circoscritto ragionevolmente ad una serie limitata di funzioni obbligatorie ma che devono coinvolgere la generalità degli enti appartenenti all'ambito territoriale. Gli incentivi favoriscono i comportamenti virtuosi degli enti, che sono indotti ad associare *ulteriori funzioni* in modo da massimizzare i risultati in termini di efficacia ed efficienza.

<https://www.anci.emilia-romagna.it/pnrr-e-riordino-istituzionale/>

LA RIFORMA
AUSPICABILE
4. PRESIDENTE



EMILIA
ROMAGNA
anci

Si propone di attribuire al Presidente dell'Unione un **compenso** adeguato per ragioni di *riconoscimento del ruolo* oltre che di equità rispetto alle altre cariche di vertice politico. Da valutare anche la possibile introduzione della **durata minima triennale** per la carica del Presidente, in modo da evitare prassi opinabili che contribuiscono alla *fragilità* del vertice politico - come la rotazione semestrale.

<https://www.anci.emilia-romagna.it/pnrr-e-riordino-istituzionale/>



EMILIA
ROMAGNA
anci

E' indispensabile fare chiarezza in materia di **competenze degli organi di governo delle Unioni**, recependo all'interno del Testo unico degli enti locali i principi estrapolati dal *diritto vivente* con riferimento alle funzioni associate:

- le competenze politiche relative a *un singolo territorio comunale* spettano agli organi del Comune;
- se la deliberazione riguarda due o più enti assume un "*interesse comunitario*" e deve essere approvata quindi dagli organi dell'Unione, per evidenti ragioni di uniformità.

LA RIFORMA
AUSPICABILE
6. DIREZIONE



EMILIA
ROMAGNA
anci

Occorre dotare l'Unione di Comuni di **una guida gestionale adeguata**, in grado di dirigere l'Unione nel percorso di miglioramento dei servizi conferiti dai Comuni aderenti.

A tale scopo occorre fare chiarezza sulla piena applicabilità delle disposizioni vigenti nella generalità degli enti locali, con riferimento alla figura del *segretario* e a quella del *direttore esterno/coordinatore operativo* (laddove prevista).

<https://www.anci.emilia-romagna.it/pnrr-e-riordino-istituzionale/>

**LA RIFORMA
AUSPICABILE
7. ASSUNZIONI**



EMILIA
ROMAGNA
anci

Occorre dotare le forme associative di una struttura organizzativa adeguata colmando la grave *lacuna* contenuta nel **decreto sugli spazi assunzionali del 2020**.
Pertanto **il Testo unico deve equiparare i Comuni in Unione ai Comuni fuori Unione**, assegnando alle “Unioni virtuose” (e non solo ai “Comuni virtuosi”) spazi assunzionali autonomi in aggiunta al turn over, ferma restando la possibilità già riconosciuta ai “Comuni virtuosi” di cedere quote all’Unione (cfr. **deliberazione della Corte dei conti sezione Veneto n. 5/2022**).

<https://www.anci.emilia-romagna.it/pnrr-e-riordino-istituzionale/>

**LA RIFORMA
AUSPICABILE
7. ASSUNZIONI**



**EMILIA
ROMAGNA
anci**

Perchè i risparmi di spesa di personale non sono l'obiettivo unico delle gestioni associate, *ma uno degli obiettivi*, unitamente a quello di assicurare progressivi miglioramenti qualitativi nei servizi erogati.

Di conseguenza il decreto del 2020 deve assegnare spazi aggiuntivi anche alle Unioni virtuose, nel rispetto del tetto di spesa complessivo stabilito dall'articolo 32, comma 5, TUEL (= *la somma della spesa di personale pre-Unione*).

<https://www.anci.emilia-romagna.it/pnrr-e-riordino-istituzionale/>

LA RIFORMA
AUSPICABILE
8. RISORSE



EMILIA
ROMAGNA
anci

Le Unioni di Comuni devono essere equiparate ai Comuni ai fini dell'accesso alle **occasioni di finanziamento in parte corrente/ investimenti, nazionali o regionali**, in modo da prevenire ulteriori *iniquità* rispetto a quelle verificatesi ad es. nel caso dei bandi PNRR in ambito digitale.

Perchè i Comuni in Unione devono avere quantomeno le stesse occasioni concesse dal Legislatore ai Comuni fuori Unione; *anzi*, meritano a nostro parere **occasioni aggiuntive**, vale a dire bandi riservati alle Unioni come “premio” per aver intrapreso il percorso di razionalizzazione (*es. rete ciclabile in un territorio sovracomunale*).

<https://www.anci.emilia-romagna.it/pnrr-e-riordino-istituzionale/>

LA RIFORMA
AUSPICABILE
9. STABILITA' DELLE
UNIONI



EMILIA
ROMAGNA
anci

Per dare la necessaria *stabilità* all'Unione si potrebbe disporre una **durata minima** (10 anni?) dalla sua costituzione, in modo da arginare l'ipotesi dello scioglimento prematuro nonché di un esercizio arbitrario del diritto di recesso da parte del singolo Comune. Si ritiene *al contrario* di dover acconsentire alla revoca anticipata del conferimento di *singole funzioni*.



EMILIA
ROMAGNA
anci

Infine, occorre rafforzare gli **strumenti di programmazione e di controllo** dell'Unione e dei Comuni, in quanto essenziali in chiave di armonizzazione della governance a due livelli. Se l'Unione è una *“proiezione”* dei Comuni aderenti, come teorizzato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 33/2019, essi devono esercitare un **ruolo guida** in fase di programmazione e controllo: a tale scopo, necessitano di strumenti oggettivi in grado di favorire una piena comprensione e, quindi, una conduzione auspicabilmente *coesa* dei processi associativi.

LA RIFORMA
AUSPICABILE

IO.
PROGRAMMAZIONE
E CONTROLLO



EMILIA
ROMAGNA
anci

Il **rafforzamento del sistema dei controlli** consente di misurare la qualità dei servizi e al tempo stesso la loro efficienza, nell'ottica anche della salvaguardia degli equilibri strutturali dei bilanci comunali.

A tale scopo sono auspicabili:

- il conferimento in Unione della funzione Controllo di gestione (a nostro parere obbligatorio) e se possibile del Servizio finanziario (cfr. *supra*: punto 3);
- un ampio coordinamento della Regione in fase di erogazione degli incentivi mediante raccolta degli indicatori di *efficacia/efficienza/equilibrio* rilevati nelle singole Unioni;
- in particolare, l'equilibrio va misurato integrando l'indicatore D. Lgs. 118/2011 (disavanzo, personale e debito) con i dati sugli *impegni pluriennali* degli enti;
- il raccordo dei controlli interni/esterni (protocollo con la Corte dei conti!?).

<https://www.anci.emilia-romagna.it/pnrr-e-riordino-istituzionale/>

In conclusione le Unioni di Comuni consentono di erogare servizi di qualità nel rispetto degli equilibri di bilancio a patto che si riesca a definire a livello nazionale **un quadro ordinamentale finalmente maturo**, fondato su un mix equilibrato di *obblighi e incentivi*.

ASSOCIAZIONISMO VOLONTARIO

(Tuel)



ASSOCIAZIONISMO OBBLIGATORIO

(dl 78/2010)



ASSOCIAZIONISMO INCENTIVATO!?!

(riforma Tuel)

Si propone quindi di re-inoltrare ad ANCI nazionale e alla Regione Emilia Romagna la nostra proposta *nel testo aggiornato alle novità più recenti*, per le quali abbiamo predisposto inoltre singoli emendamenti:

- * *emendamento n. 7 sul personale*, da recepire necessariamente all'interno della legislazione nazionale;
- * *emendamento n. 10 sui controlli*, da recepire nella legislazione regionale in attesa dell'approvazione complessiva della riforma della disciplina nazionale in materia.

EMENDAMENTO SULLE CAPACITA' ASSUNZIONALI DELLE UNIONI DI COMUNI

La modifica del Testo unico degli enti locali che riteniamo prioritaria dispone **l'equiparazione dei Comuni in Unione ai Comuni fuori Unione**, colmando la grave lacuna contenuta nel decreto 2020 sugli spazi assunzionali *(proposta già abbozzata da ANCI ER un anno fa e che è opportuno rilanciare in una fase in cui si ricomincia a parlare - purtroppo - di blocco delle assunzioni)*: “con apposito decreto, sono riconosciute alle unioni le capacità assunzionali necessarie ai fini della realizzazione dei programmi; alle unioni virtuose sono riconosciuti spazi aggiuntivi rispetto al turn over.”

EMENDAMENTO PER IL CONFERIMENTO OBBLIGATORIO DEL CONTROLLO DI GESTIONE IN UNIONE

La modifica della LR 21/2012 - da proporre alla Regione Emilia Romagna - prevede l'**istituzione obbligatoria della rete degli uffici "Controllo di gestione" in tutte le Unioni di Comuni** al fine di promuovere la misurazione dei miglioramenti conseguiti (efficacia/efficienza) e di prevenire le patologie segnalate dalla Corte dei conti E. Romagna, con un ampio ruolo di coordinamento da parte della Regione in sede di erogazione degli incentivi previsti dal PRT (*soluzione già abbozzata da ANCI ER un anno fa, da rilanciare in questa fase di messa in discussione dei bilanci delle Unioni*):



In sostanza, **i Comuni hanno diritto di ottenere** - *se non maggiori risorse* - **tutte le disposizioni necessarie per poter avvalersi dei processi associativi**, dal momento che non sono in vista orizzonti diversi che consentano di agire proficuamente da soli.

A ulteriore riprova che, riprendendo i suggerimenti ministeriali da cui siamo partiti, la cooperazione intercomunale rientra fra gli strumenti a tutela degli equilibri di bilancio e non certamente fra le cause delle eventuali criticità di natura strutturale.

**I Comuni, nell'ambito della spesa della
Pubblica Amministrazione, risultano virtuosi.
Lo riconoscono tutti i parametri di valutazione.**

(Sergio Mattarella, 20/11/24)



Grazie per l'attenzione!

