



UNIONE EUROPEA
Fondo Sociale Europeo
Fondo Europeo di Sviluppo Regionale



*Agenzia per la
Coesione Territoriale*



Presidenza del Consiglio dei Ministri
**Dipartimento della
Funzione Pubblica**



**GOVERNANCE
E CAPACITÀ
ISTITUZIONALE
2014-2020**

L'incentivazione delle Unioni di Comuni in Toscana



Presidenza del Consiglio dei Ministri
**Dipartimento per gli
Affari Regionali
e le Autonomie**



Regione Toscana

I comuni e le unioni di comuni in Toscana

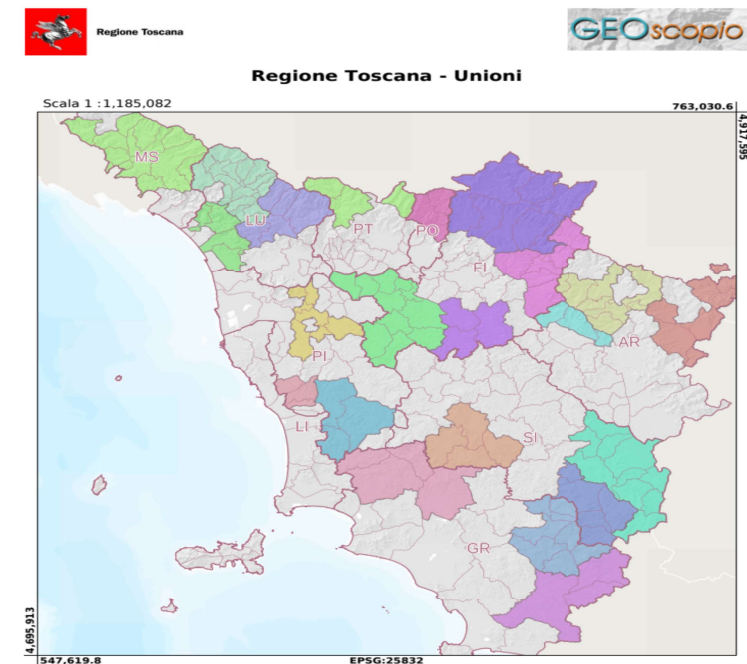
Anno	Comuni
2013	287
2014	280
2015	279
2016	279
2017	276
2018	274
Dal 2019	273
14 fusioni di comuni, 28 comuni coinvolti	

Al 1° gennaio 2021 22 unioni di comuni

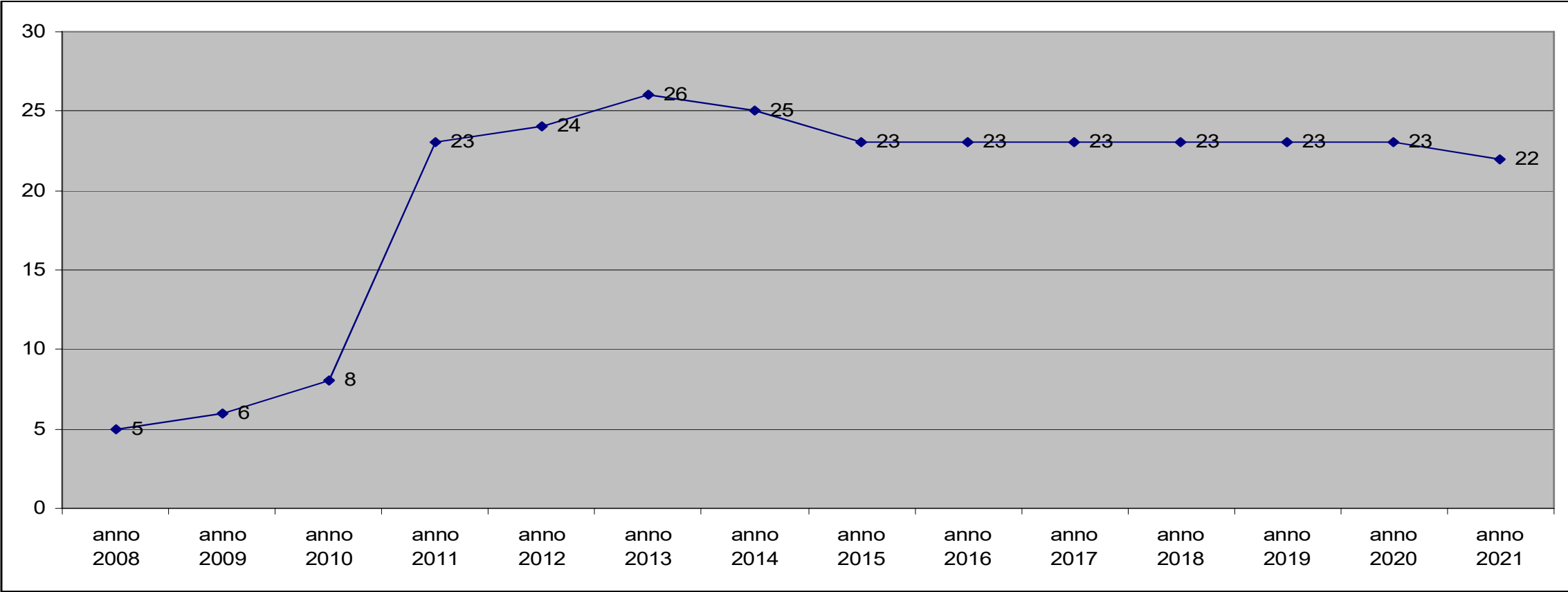
- 7 unioni costituite da 3 comuni
- 3 unioni costituite da 4 comuni
- 2 unioni costituite da 5 comuni
- 2 unioni costituite da 6 comuni
- 2 unioni costituite da 7 comuni
- 2 unioni costituite da 8 comuni
- 1 unione costituita da 10 comuni
- 1 unione costituita da 11 comuni
- 1 unione costituita da 13 comuni
- 1 unione costituita da 14 comuni

133 comuni in unione di comuni, 48% dei comuni toscani

Popolazione delle unioni di comuni 843.879 abitanti, 23% della popolazione toscana



Le unioni di comuni in Toscana



L'evoluzione della normativa regionale in materia di gestioni associate: le principali disposizioni

- **Legge regionale 16 agosto 2001, n. 40** “Disposizioni in materia di riordino territoriale e di incentivazione delle forme associative dei comuni
- **Deliberazione del Consiglio regionale n. 225 del 17 dicembre 2003** di approvazione del Programma di Riordino Territoriale
- **Deliberazione della Giunta regionale n. 238 del 22 marzo 2004**, che precisa nel dettaglio il contenuto (procedimenti amministrativi, attività e servizi) delle gestioni associate rilevanti per l’incentivazione
- **Deliberazione della Giunta regionale n. 273 del 22 marzo 2004**, che contiene le modalità di attuazione del Programma di Riordino Territoriale
- **Legge regionale 21 giugno 2007, n. 35**, che ha modificato, tra l’altro, la l.r. 40/2001
- **Legge regionale 26 giugno 2008, n. 37** “Riordino delle Comunità montane”
- **Regolamento n. 27/R del 2 marzo 2010** di attuazione della legge regionale 16 agosto 2001, n. 40
- **Legge regionale 27 dicembre 2011, n. 68** “Norme sul sistema delle autonomie locali”

La l.r. 40/2001 e l'incentivazione dell'associazionismo dei comuni

- Individuati **49 livelli ottimali (decisi dai comuni) per l'esercizio associato**, all'interno dei quali i comuni hanno scelto la forma o le forme associative più opportune e funzionali per realizzare le gestioni associate.
- Ai livelli ottimali si sono aggiunte **34 zone socio-sanitarie** (in parte coincidenti, in parte sovrapposte ai livelli ottimali).
- La forma associativa doveva andare oltre il mero coordinamento e pervenire **all'integrazione di competenze, risorse, strutture e personale** (escluso pertanto l'accordo di programma).
- **Enti responsabili di gestioni associate:** comuni, comunità montane, circondari, consorzi, aziende speciali consortili.
- Richiesto un **livello minimo di integrazione** (numero sufficiente di gestioni associate attivate) all'interno del livello ottimale per potere accedere al contributo forfetario iniziale e al contributo annuale.
- **Attenzione all'effettività** delle gestioni associate incentivate (verifiche sull'effettivo svolgimento della gestione e revoca eventuale dei contributi).

La l.r. 40/2001 e l'incentivazione delle unioni di comuni

L.r. 35/2007: inserite nuove disposizioni nella l.r. 40/2001 in materia di incentivazione delle unioni di comuni:

- Richiesta una durata dell'**unione di almeno dieci anni**;
- Richiesto l'esercizio di funzioni e servizi in almeno **uno degli ambiti omogenei** individuati dalla legge (corpo unico di polizia municipale, governo del territorio, progettazione e procedure di affidamento dei lavori pubblici, servizi e attività educative, personale e altri servizi generali di amministrazione).

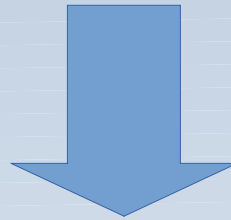
L.r. 37/2008 “Riordino delle comunità montane”: ulteriore spinta verso il consolidamento e la qualità delle forme associative stabili: è stata prevista la possibilità di costituire unioni di comuni negli ambiti delle comunità montane soppresse, disciplinandone la successione, ma con l'obbligo (pena scioglimento) di esercitare funzioni e servizi comunali relativi ad almeno uno agli ambiti omogenei.

Con la l.r. 37/2008, anche per le comunità montane riordinate si è registrata una forte spinta verso il consolidamento del relativo ruolo quale ente sovracomunale deputato allo svolgimento in forma associata di funzioni e servizi comunali. Anche per le comunità montane è stato previsto l'obbligo di esercizio di funzioni e servizi comunali relativo ad almeno uno degli ambiti omogenei.

La l.r. 40/2001 e l'incentivazione dell'associazionismo dei comuni

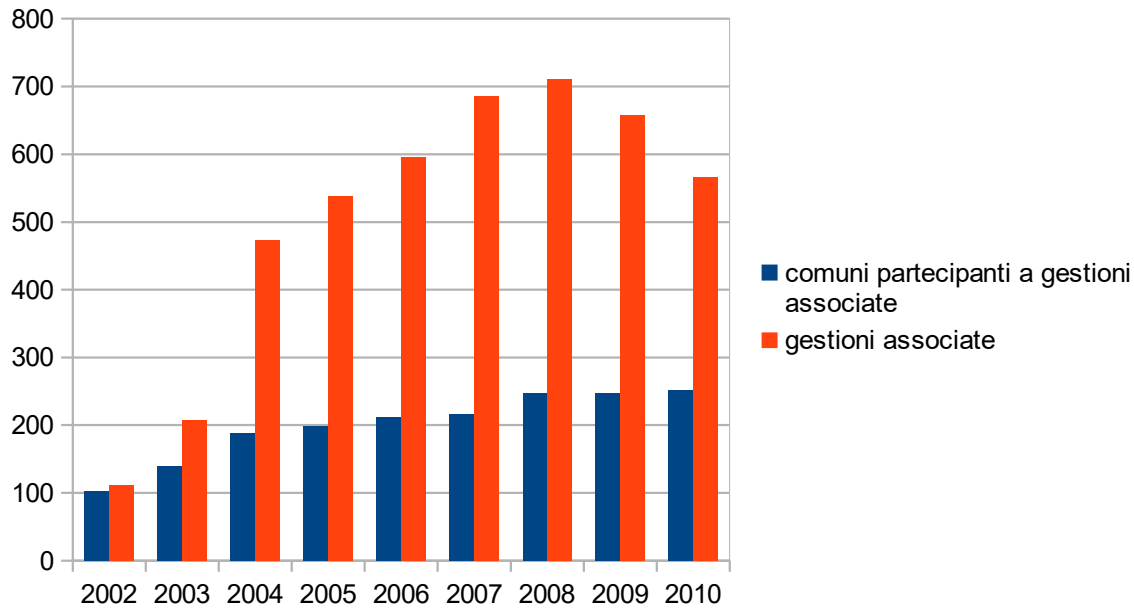
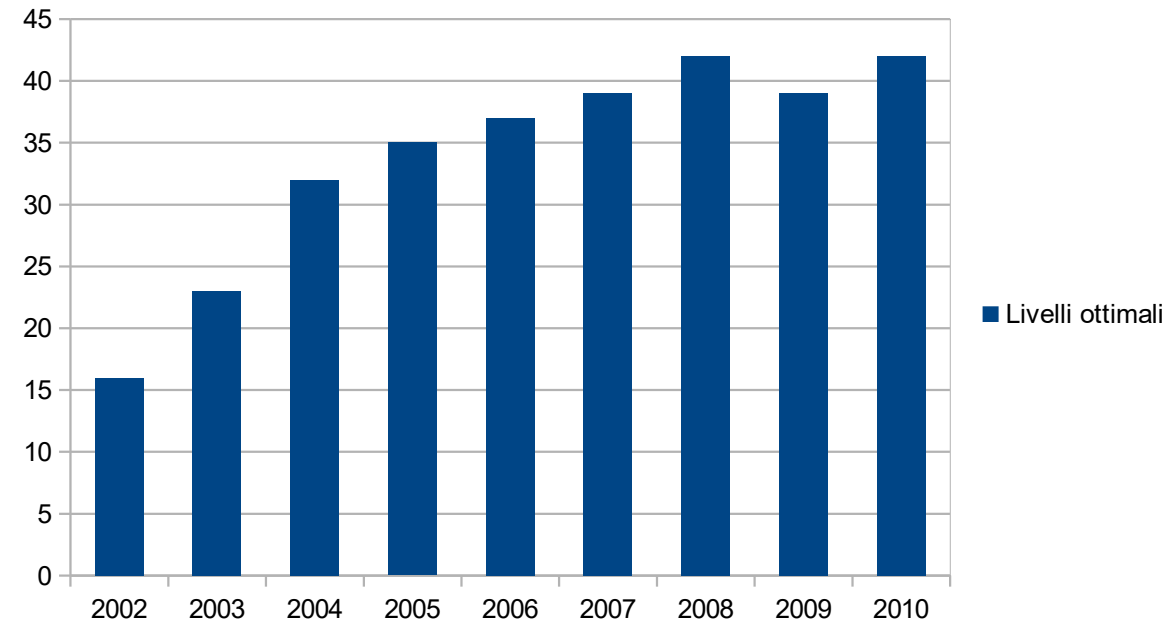
Dall'iniziale **frammentazione delle gestioni associate** (per incentivare l'avvio di concrete esperienze associative) alla **valorizzazione dell'unitarietà delle gestioni associate (degli insiemi omogenei di funzioni)** e di quelle realtà che avevano riorganizzato con sempre maggior coerenza gli uffici comunali: **integrazione qualitativa raggiunta nell'esercizio delle funzioni in forma associata.**

Progressiva valorizzazione delle **forme associative stabili e strutturate**, anche attraverso la concessione di premialità specifiche.



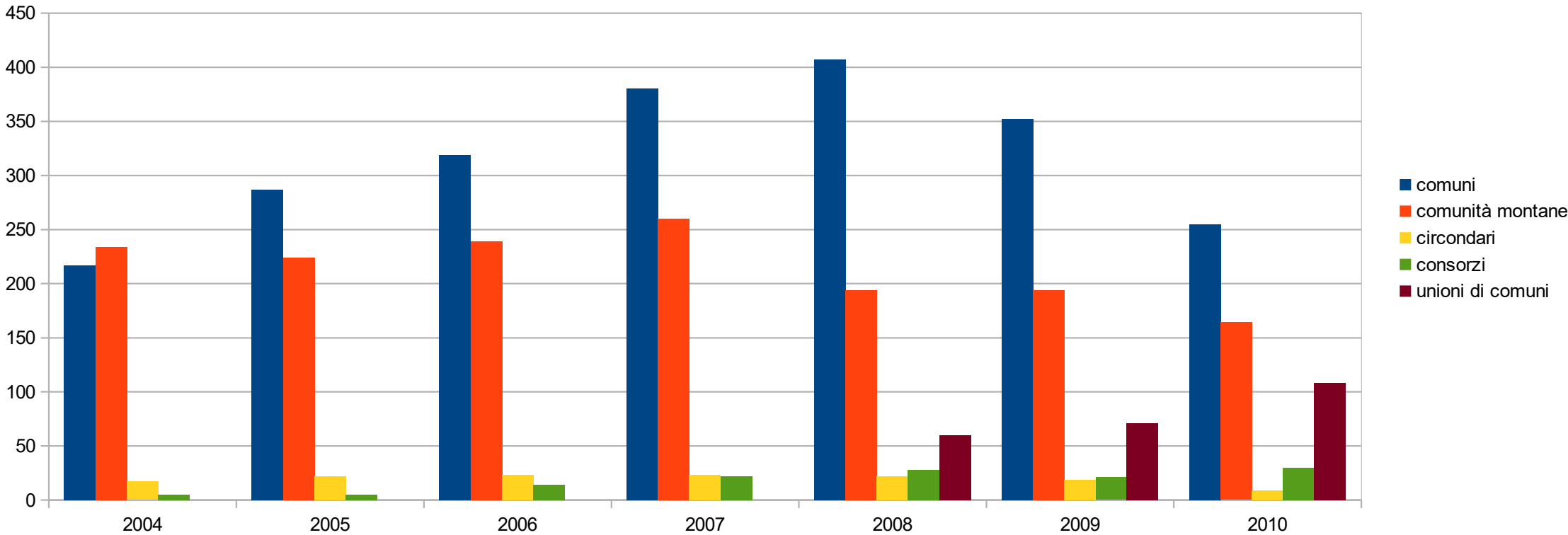
Da una molteplicità di funzioni e di enti responsabili all'interno di uno stesso livello ottimale alla valorizzazione dell'unitarietà sia delle gestioni associate che attengono ad una materia che di esercizio delle stesse, da parte di un unico ente responsabile.

La l.r. 40/2001 e l'incentivazione dell'associazionismo dei comuni



La l.r. 40/2001 e l'incentivazione dell'associazionismo dei comuni

Le gestioni associate per ente responsabile



La legge regionale 27 dicembre 2011, n. 68 “Norme sul sistema delle autonomie locali

- **E' stata data attuazione alle norme del decreto legge 78/2010**, convertito con modificazioni dalla legge 122/2010, per l'esercizio associato obbligatorio delle funzioni fondamentali dei comuni. Sono stati individuati gli ambiti di dimensione territoriale adeguata (oggi 26), nei quali sono compresi tutti i comuni toscani, obbligati e non obbligati all'esercizio associato delle funzioni fondamentali. Fatta eccezione per alcuni casi, riconducibili ad unioni di comuni già costituite, gli “ambiti di dimensione territoriale adeguata” sono coerenti con gli ambiti della zona distretto.
- **Sono state dettate norme integrative, nell'ambito dei principi del TUEL, sulle forme associative (convenzione o unione di comuni)** nel rispetto della ripartizione delle competenze legislative stabilita dall'articolo 117 della Costituzione e degli orientamenti assunti dalla Corte Costituzionale circa il carattere tassativo delle materie indicate dalla lettera p) del secondo comma dell'articolo 117 stesso.
- **La disciplina delle unioni** è dettata in legge con disposizioni in gran parte cogenti nei confronti degli statuti delle unioni, in alcuni casi cedevoli, in altre integrative nei confronti di quest'ultimi. Esse hanno l'obiettivo di assicurare il buon funzionamento di un soggetto che è destinato ad assolvere ad un ruolo nuovo e di grande rilievo per i comuni di minore dimensione demografica obbligati dalla legge dello Stato all'esercizio associato delle funzioni fondamentali.
- E' stata prevista **l'estinzione delle comunità montane** (non previste dallo Stato come enti mediante i quali i comuni possono esercitare le funzioni fondamentali). E' stata prevista l'estinzione a seguito di trasformazione in unioni di comuni. Ne è stata disciplinata la successione.
- **E' stata prevista la concessione di contributi ad un'unica forma associativa, l'unione di comuni.**

La legge regionale 27 dicembre 2011, n. 68 “Norme sul sistema delle autonomie locali

Titolo III - Norme per l'esercizio associato di funzioni

Capo I - Norme generali

Capo II – Esercizio associato mediante convenzione

Articolo 20 – Convenzione

Articolo 21 – Convenzione di costituzione di ufficio comune

Articolo 22 – Convenzione di delega

Capo III – Esercizio associato mediante unione di comuni

Sezione I – Norme generali

Sezione II – Organi di governo dell'unione

Sezione III – Disposizioni sull'organizzazione e sul personale

Sezione IV – Disposizioni sulla gestione finanziaria

Sezione V – Controlli sulle unioni di comuni

Sezione VI – Disposizioni finali

Capo IV – Esercizio associato di funzioni fondamentali

La l.r. 68/2011: le politiche per i territori disagiati e l'associazionismo

La Regione ha individuato un **indicatore unitario del disagio**, sulla base dei criteri stabiliti dall'articolo 80, comma 3, della l.r. 68/2011:

- maggiore montanità, riferita all'asperità morfologica;
- particolare svantaggio derivante dall'insularità;
- minore densità demografica;
- maggiore spopolamento relativo ai dati del cinquantennio degli ultimi cinque censimenti della popolazione e dell'ultimo quinquennio;
- maggiore incidenza della popolazione anziana;
- minore tasso di attività;
- minore gettito per tributi locali;
- minore incidenza del gettito derivante dall'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP);
- minore diffusione delle unità produttive locali.

Sulla base dell'indicatore formulata una **graduatoria generale del disagio**, disponendo i comuni in ordine decrescente.

Per i piccoli comuni (con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti) che risultano nella graduatoria in situazione di maggior disagio previsto dall'articolo 82 della l.r. 68/2011 un **contributo annuale**, a condizione che i comuni esercitino **esclusivamente mediante l'unione di cui fanno parte almeno cinque funzioni fondamentali o, in aggiunta o in sostituzione di una o più funzioni fondamentali, le funzioni previste dall'articolo 90 della l.r. 68/2011 per l'incentivazione delle unioni di comuni.**

I contributi alle unioni di comuni: il quadro normativo

- **Legge regionale 27 dicembre 2011, n. 68 “Norme sul sistema delle autonomie locali”:**
- **Articolo 90 “Contributi alle unioni di comuni”**
- **Articolo 91 “Verifica dell’effettività dell’esercizio associato e revoca dei contributi”**

L’articolo 90, comma 12 della l.r. 68/2011 demanda alla Giunta regionale l’individuazione:

- delle modalità per la concessione dei contributi;
- della misura dei contributi;
- degli adempimenti degli enti beneficiari in relazione ai contributi.

La disciplina attualmente vigente è stata approvata con la **deliberazione della Giunta regionale n. 1077 del 27 agosto 2019.**

L’articolo 91, comma 2, della l.r. 68/2011 demanda alla Giunta regionale l’individuazione:

- delle modalità e dei termini per lo svolgimento delle verifiche;
- degli atti o delle attività che sono indicatori di effettivo esercizio per ciascuna funzione valida per l’accesso ai contributi dell’articolo 90.

La disciplina attualmente vigente è stata approvata con la **deliberazione della Giunta regionale n. 195 del 24 febbraio 2020.**

I requisiti di accesso ai contributi dell'articolo 90 della l.r. 68/2011

- L'unione di comuni deve essere costituita esclusivamente tra comuni del medesimo **ambito territoriale**, individuato dalla legge regionale 68/2011.
- L'unione deve essere costituita da almeno **tre comuni** e deve raggiungere il limite demografico minimo di **10.000 abitanti**. Sono fatte salve le unioni già costituite alla data di entrata in vigore di tale disposizione (7 marzo 2015).
- L'unione deve esercitare almeno **quattro funzioni per tutti i comuni dell'unione** tra quelle indicate dall'articolo 90.

Non possono essere concessi i contributi:

- se l'unione è costituita in maggioranza da comuni fuoriusciti da altre unioni (fatte salve le unioni già costituite al 13 ottobre 2016, data di entrata in vigore della presente disposizione);
- se l'unione è in fase di scioglimento;
- se l'unione non ha provveduto con i propri organi agli adempimenti di bilancio previsti nell'anno di concessione dei contributi dall'articolo 48 della l.r. 68/2011 (bilancio preventivo, rendiconto della gestione, provvedimenti di riequilibrio);
- se è stato adottato o se sussistono le condizioni perché sia adottato il decreto di revoca dei contributi precedenti.

I contributi sono ridotti del 50% se al momento della concessione l'unione risulta per tre anni consecutivi strutturalmente deficitaria.

La tabella per l'accertamento della condizione di ente strutturalmente deficitario è approvata dalla Giunta regionale.

Le funzioni valide per l'accesso ai contributi dell'articolo 90 della l.r. 68/2011: le funzioni fondamentali dei comuni

Funzioni fondamentali dei comuni individuate dallo Stato con articolo 14, comma 27, del d.l. 31 maggio 2010, n. 78

organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale (lettera b)

la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale (lettera d)

attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi (lettera e)

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 (lettera g)

edilizia scolastica per la parte non attribuita alla competenza delle province, organizzazione e gestione dei servizi scolastici (lettera h)

polizia municipale e polizia amministrativa locale (lettera i)

servizi in materia statistica (lettera l bis)

Le funzioni valide per l'accesso ai contributi dell'articolo 90 della l.r. 68/2011: le ulteriori funzioni.

Ulteriori funzioni, in aggiunta o in sostituzione di una o più funzioni fondamentali

sportello unico delle attività produttive

procedure di valutazione di impatto ambientale, vincolo idrogeologico, pareri relativi ai procedimenti in materia paesaggistica. In alternativa ai pareri relativi ai procedimenti in materia paesaggistica è considerata la costituzione di un ufficio cui compete la responsabilità del procedimento amministrativo per il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica

piano strutturale intercomunale di cui all'articolo 23 della legge regionale 10 novembre 2014, n. 65 (Norme per il governo del territorio); dette attività sono considerate solo se sono svolte in alternativa alla funzione di cui all'articolo 14, comma 27, lettera d), del d.l. 78/2010 convertito dalla l. 122/2010, ovvero se, in presenza di esercizio associato di detta funzione, ne costituiscono l'unico o il prevalente svolgimento

almeno due delle seguenti funzioni: gestione delle entrate tributarie e dei servizi fiscali, concernente la gestione ordinaria dei tributi e delle imposte comunali; gestione dei beni demaniali e patrimoniali, concernente la tenuta e l'aggiornamento dell'inventario dei beni, nonché la manutenzione ordinaria e straordinaria degli edifici destinati a sedi di uffici pubblici e a pubblico servizio; gestione delle risorse umane, concernente il reclutamento e i concorsi e il trattamento giuridico ed economico del personale.

Le funzioni per l'accesso ai contributi dell'articolo 90 della l.r. 68/2011.

Per essere prese in considerazione nel procedimento di concessione dei contributi le funzioni devono:

- essere attribuite all'unione **direttamente dallo statuto**. **Non sono considerate quelle affidate all'unione mediante convenzione, anche se richiamata dallo statuto;**
- **avere un termine certo di effettivo esercizio**, previsto dallo statuto o da provvedimenti di attuazione previsti dallo statuto;
- essere **attive alla data di avvio del procedimento** di concessione dei contributi stabilita dalla Giunta regionale;
- **essere effettivamente esercitate**: deve esserne stato accertato l'effettivo esercizio a seguito di verifica di effettività.

Le funzioni valide per l'accesso ai contributi dell'articolo 90 della l.r. 68/2011: l'evoluzione.

Anno	Numero di funzioni richieste	Funzioni ammesse	Attivazione richiesta
2012 2013 2014	Per tutti i comuni dell'unione una funzione. Due funzioni per i comuni obbligati all'esercizio associato delle funzioni fondamentali	Tutte le funzioni fondamentali, eccetto il catasto e l'anagrafe/stato civile/statistica, e le funzioni comunali relative alla costruzione, classificazione e gestione delle strade comunali, compresa la regolazione della circolazione stradale urbana e rurale e dell'uso delle aree di competenza comunale	Entro l'anno solare di concessione dei contributi
2015	Per tutti i comuni dell'unione due funzioni fondamentali	Tutte le funzioni fondamentali eccetto il catasto, i rifiuti e l'anagrafe/stato civile.	Entro la data di avvio del procedimento di concessione dei contributi
2016	Per tutti i comuni dell'unione tre funzioni	Tutte le funzioni fondamentali eccetto l'organizzazione generale dell'amministrazione, il catasto, i rifiuti e l'anagrafe/stato civile. In aggiunta o in sostituzione di una o più funzioni fondamentali, l'esercizio associato di una o più di quelle unitariamente indicate ai numeri seguenti: 1. sportello unico delle attività produttive; 2. procedure di valutazione di impatto ambientale, vincolo idrogeologico, pareri relativi ai procedimenti in materia paesaggistica; 3. piano strutturale intercomunale di cui all'articolo 23 della l.r. 65/2014; dette attività sono considerate solo se sono svolte in alternativa alla funzione di cui all'articolo 14, comma 27, lettera d), del d.l. 78/2010, ovvero se, in presenza di esercizio associato di detta funzione, ne costituiscono l'unico o il prevalente svolgimento; 4. gestione delle entrate tributarie e dei servizi fiscali, concernente la gestione ordinaria dei tributi e delle imposte comunali; gestione dei beni demaniali e patrimoniali, concernente la tenuta e l'aggiornamento dell'inventario dei beni, nonché la manutenzione ordinaria e straordinaria degli edifici destinati a sedi di uffici pubblici e a pubblico servizio; gestione delle risorse umane, concernente il reclutamento e i concorsi e il trattamento giuridico ed economico del personale; dette attività sono considerate, fino alla puntuale individuazione da parte dello Stato delle attività rientranti nella funzione fondamentale dell'articolo 14, comma 27, lettera a), del d.l. 78/2010, solo se sono esercitate nel loro complesso come svolgimento della funzione medesima;	Entro la data di avvio del procedimento di concessione dei contributi

Le funzioni valide per l’accesso ai contributi dell’articolo 90 della l.r. 68/2011: l’evoluzione.

Anno	Numero di funzioni richieste	Funzioni ammesse	Attivazione richiesta
2017	Per tutti i comuni quattro funzioni	Invariate rispetto al 2016. Per la funzione “paesaggistica” considerata anche la costituzione di un ufficio cui compete la responsabilità del procedimento amministrativo per il rilascio dell’autorizzazione paesaggistica.	Entro la data di avvio del procedimento di concessione dei contributi
2018	Per tutti i comuni quattro funzioni	Invariate rispetto al 2017	Entro la data di avvio del procedimento di concessione dei contributi
2019	Per tutti i comuni quattro funzioni	Invariate rispetto al 2017. E’ richiesto l’esercizio di almeno due delle seguenti funzioni: gestione delle entrate tributarie e dei servizi fiscali, concernente la gestione ordinaria dei tributi e delle imposte comunali; gestione dei beni demaniali e patrimoniali, concernente la tenuta e l'aggiornamento dell’inventario dei beni, nonché la manutenzione ordinaria e straordinaria degli edifici destinati a sedi di uffici pubblici e a pubblico servizio; gestione delle risorse umane, concernente il reclutamento e i concorsi e il trattamento giuridico ed economico del personale.	Entro la data di avvio del procedimento del contributo con verifica di effettività obbligatoria.

Le verifiche di effettività dell'esercizio associato e la revoca del contributo concesso

L'esercizio delle funzioni valide per l'accesso delle unioni ai contributi è soggetto a verifica di effettività. L'esito positivo della verifica di effettività dell'esercizio di una funzione comporta che la funzione possa essere considerata nei successivi procedimenti di concessione dei contributi, fino a che non intervenga il mancato esercizio per modifica statutaria o l'esito negativo di una nuova verifica di effettività (articolo 91, comma 1, l.r. 68/2011).

La verifica di effettività:

- è volta ad accertare la **sussistenza delle condizioni per la concessione dei contributi** e, in caso di **insussistenza**, al fine di provvedere alla **revoca dei contributi concessi** nell'anno precedente;
- è divenuta elemento essenziale per la concessione dei contributi: **se le funzioni non sono prima verificate non possono essere considerate nel procedimento di concessione dei contributi.**

Con la verifica di effettività deve essere data dimostrazione che le funzioni, i servizi e i compiti riconducibili a una funzione sono esercitati esclusivamente dall'unione di comuni, che non residuano in capo al singolo comune funzioni, servizi o compiti riconducibili alla funzione (salvo i casi in cui la normativa di settore stabilisce che determinati atti devono comunque essere adottati da organi dei singoli comuni), che l'esercizio della funzione non è suddiviso tra l'unione e altre forme associative.

Le verifiche di effettività dell'esercizio associato e la revoca del contributo concesso

Due tipologie di verifica:

- **Biennali.** Si svolgono d'ufficio per accertare se l'unione esercita per tutti i comuni almeno quattro funzioni, anche al fine di non incorrere nella revoca del contributo concesso l'anno precedente;
- **Su richiesta.** E' la singola unione di comuni che può richiedere la verifica entro il 1° marzo nell'anno successivo a quello delle verifiche biennali. Riguarda le funzioni per le quali una precedente verifica ha dato esito negativo e le funzioni "nuove", attivate per la prima volta e non ancora verificate.

La Giunta regionale ha individuato per ciascuna funzione valida per l'accesso ai contributi **gli atti e le attività che sono indicatori di effettivo esercizio.**

La verifica si svolge in **due fasi** quando, ai fini del raggiungimento dell'effettività dell'esercizio delle funzioni oggetto di verifica, sono richieste ulteriori attività agli enti interessati. Non si procede alla seconda fase e la verifica si conclude con esito negativo se nella prima fase è stata accertata una pluralità di atti associativi per la medesima funzione.

La **prima fase** consiste nell'esame presso gli uffici delle singole unioni dello stato di operatività delle funzioni associate e nella eventuale segnalazione della crisi dell'esercizio. Per ciascuna funzione viene redatto un verbale che dà conto degli atti esaminati, delle funzioni e dei servizi svolti dall'unione per conto dei singoli comuni.

La **seconda** è volta ad accertare il superamento della crisi dell'esercizio.

I criteri di riparto dei contributi alle unioni di comuni.

Incidenza percentuale	Criterio	Somma massima concedibile
10%	In parti uguali tra le unioni che accedono ai contributi (articolo 90, comma 5, l.r. 68/2011)	100.000 euro per unione
20%	Funzioni esercitate dalle unioni di comuni ulteriori rispetto al numero minimo (4) di funzioni richiesto per l'accesso ai contributi (articolo 90, comma 6, l.r. 68/2011)	50.000 euro per ciascuna funzione
30%	Parametri demografico-territoriali (articolo 90, comma 7, l.r. 68/2011)	300.000 euro per unione
40%	Indicatori di efficienza dell'unione e di maggiore integrazione dei comuni stabiliti dalla Giunta regionale (articolo 90, comma 9, l.r. 68/2011)	300.000 euro per unione

La Giunta regionale può stabilire di concedere un contributo straordinario non superiore a 30.000 euro per singola unione di comuni, al fine di sostenere il consolidamento e lo sviluppo delle funzioni esercitate dalle unioni e la costituzione di nuove unioni (articolo 90, comma 4 bis, l.r. 68/2011).

I parametri demografico-territoriali sono individuati dalla legge regionale (articolo 90, comma 7, l.r. 68/2011).

L'incidenza percentuale di ciascun parametro è stabilita dalla Giunta regionale (DGR n. 1077 del 27 agosto 2019).

Numero di comuni partecipanti all'unione.	30%
Numero di comuni partecipanti all'unione che risultino tra i primi ottanta comuni della graduatoria generale del disagio dei comuni toscani di cui all'articolo 80 della l.r.68/2011.	10%
Popolazione residente in territorio montano	20%
Popolazione residente in territorio non montano	10%
Estensione del territorio montano	20%
Estensione del territorio non montano	10%

Le **funzioni** che possono essere considerate sono solo quelle “**valide**” per l’accesso ai contributi, individuate dalla legge regionale, ulteriori rispetto alle quattro funzioni necessarie per l’accesso ai contributi e devono essere:

- **attivate entro il 1° marzo dell’anno di concessione dei contributi;**
- **effettivamente esercitate per tutti i comuni dell’unione (esito positivo della verifica di effettività).**

Il contributo è stabilito in misura uguale per ciascuna funzione nella misura massima di 50.000 euro. Se le risorse non sono sufficienti a garantire il contributo massimo concedibile questo è ridotto proporzionalmente.

Le risorse eventualmente non assegnate sulla base di questo criterio incrementano le risorse da attribuire sulla base dei parametri demografico-territoriali.

Gli indicatori di efficienza: il comma 9 dell'articolo 90

Vigente (modificato dalla l.r. 26 luglio 2019, n. 49):

*Il 40 per cento delle risorse regionali disponibili è attribuito sulla base di **indicatori**, stabiliti con deliberazione della Giunta regionale, **di efficienza dell'unione e di maggiore integrazione dei comuni**, avuto riguardo, in particolare, agli **istituti utilizzati per la gestione del personale e all'avvenuta attivazione**, secondo le previsioni statutarie, dell'esercizio associato, per tutti i comuni dell'unione, di **attività funzioni e servizi diversi da quelli di cui al comma 1, lettera b)**, come individuati dalla medesima deliberazione.*

Previgente:

*Il 40 per cento delle risorse regionali disponibili è attribuito sulla base di **indicatori di efficienza** dell'unione stabiliti dalla Giunta regionale. Tra gli indicatori, sono comunque presi in considerazione **la spesa del personale in relazione alle spese correnti e l'efficienza della spesa**.*

Il contesto di riferimento per l'individuazione degli indicatori

Difficoltà a comparare le unioni di comuni in ragione della diversificazione delle funzioni svolte: **tutte le funzioni hanno pari dignità.**

Le unioni di comuni e i comuni che ne fanno parte costituiscono un sistema unitario.

Difficoltà a comparare le unioni di comuni in ragione delle scelte intraprese dai comuni e dalle unioni, anche in relazione alla gestione dei servizi: **non devono essere valutate le scelte politiche.**

Le unioni di comuni sono ad oggi quasi del tutto enti a finanza derivata.

Difficoltà a comparare le unioni di comuni in ragione dell'esercizio da parte di alcune di funzioni regionali **(ex comunità montane).**

Gli indicatori

Individuati dalla deliberazione della Giunta regionale 1077/2019 **13 indicatori:**

- **5 indicatori correlati al personale o alla spesa di personale;**
- **7 indicatori di natura finanziaria;**
- **1 indicatore relativo alle funzioni aggiuntive esercitate dall'unione di comuni per tutti i comuni.**

La valutazione delle unioni per ciascun indicatore è effettuata su dati oggettivi relativi all'anno precedente a quello di concessione del contributo: dati del rendiconto dell'esercizio finanziario precedente, del conto annuale, dell'organizzazione dell'unione e dei comuni che ne fanno parte al 31 dicembre.

Le unioni istituite nell'anno di concessione del contributo possono essere valutate solo per l'indicatore relativo alle funzioni aggiuntive

La valutazione per ciascun indicatore consente di conseguire uno specifico punteggio. Per essere ammessa alla concessione dei contributi relativi agli indicatori di efficienza ciascuna unione deve conseguire un punteggio minimo di tre punti, determinato dalla somma dei punteggi dei singoli indicatori attribuiti all'unione.

E' stata approvata una specifica modulistica con la quale le unioni di comuni trasmettono i dati necessari per la valutazione per i singoli indicatori (finanziari e relativi al personale), compresi alcuni dati relativi ai comuni facenti parte dell'unione.

Indicatore a): Incidenza del personale trasferito dai comuni sulla struttura dell'unione di comuni.

Obiettivo: premiare la stabilità dell'integrazione tra comuni e unione, rappresentata dalla maggiore incidenza sulla struttura dell'unione del personale trasferito dai comuni a seguito del conferimento di funzioni comunali.

*Totale dei dipendenti a tempo indeterminato
dell'unione al 31 dicembre dell'anno precedente a
quello di concessione del contributo che sono stati
trasferiti all'unione dai comuni che ne fanno parte per
l'esercizio delle funzioni associate*

diviso

*totale dei dipendenti a tempo indeterminato
dell'unione al 31 dicembre dell'anno precedente a
quello di concessione del contributo*

Esclusi dal calcolo dei dipendenti trasferiti dai comuni:

- i trasferiti a seguito di processi di mobilità volontaria;
- i dipendenti che, sebbene trasferiti a seguito del conferimento di funzioni comunali, risultano impiegati al 31 dicembre in funzioni di forestazione, bonifica, funzioni provinciali.

Esclusi dal calcolo dei dipendenti a tempo indeterminato in servizio presso l'unione i dipendenti del comparto "Addetti ai lavori di sistemazione idraulico-forestale e idraulico-agraria".

Sono attribuiti i seguenti punteggi:

da 0,01 a 0,04: un (1) punto;
da 0,05 a 0,10: due (2) punti;
da 0,11 a 0,20: tre (3) punti;
da 0,21 a 0,30: quattro (4) punti;
oltre 0,30: cinque (5) punti.

Indicatore b): Incidenza sulla struttura dell'unione del personale assunto dall'unione per l'esercizio delle funzioni comunali conferite

Obiettivo: premiare la componente stabile della struttura dell'unione di comuni, rappresentata dalla maggiore incidenza sulla struttura dell'unione del personale assunto dall'unione per l'esercizio delle funzioni comunali conferite.

Totale dei dipendenti a tempo indeterminato assunti dall'unione di comuni, in servizio presso l'unione al 31 dicembre dell'anno precedente a quello di concessione del contributo ed impiegati in via esclusiva o prevalente per l'esercizio di funzioni comunali conferite

diviso

totale dei dipendenti a tempo indeterminato dell'unione al 31 dicembre dell'anno precedente a quello di concessione del contributo.

Considerate le assunzioni a seguito sia di procedure di mobilità volontaria che di concorsi.

Esclusi dal calcolo delle assunzioni i dipendenti trasferiti dai comuni a seguito del conferimento di funzioni (vedi indicatore a).

Esclusi dal calcolo delle assunzioni e dei dipendenti in servizio presso l'unione i dipendenti del comparto "Addetti ai lavori di sistemazione idraulico forestale e idraulico-agraria".

Sono attribuiti i seguenti punteggi:

da 0,01 a 0,04: un (1) punto;
da 0,05 a 0,10: due (2) punti;
da 0,11 a 0,20: tre (3) punti;
da 0,21 a 0,30: quattro (4) punti;
oltre 0,30: cinque (5) punti.

Indicatore c): Incidenza del personale comandato in via esclusiva dai comuni all'unione.

Obiettivo: premiare l'integrazione tra la struttura dell'unione e le strutture dei comuni che ne fanno parte, rappresentata dal personale comunale impiegato presso l'unione in via esclusiva.

*Totale dei dipendenti a tempo indeterminato
comandati in via esclusiva all'unione di comuni dai
comuni che la costituiscono al 31 dicembre dell'anno
precedente a quello di concessione del contributo*

diviso

*totale dei dipendenti a tempo indeterminato dei
comuni che fanno parte dell'unione al 31 dicembre
dell'anno precedente a quello di concessione del
contributo.*

Non considerati dipendenti che sono assegnati all'unione attraverso istituti giuridici diversi dal comando.

Esclusi dal calcolo i dipendenti del comparto "Addetti ai lavori di sistemazione idraulico forestale e idraulico-agraria".

Sono attribuiti i seguenti punteggi:

da 0,01 a 0,10: un (1) punto;
da 0,11 a 0,30: due (2) punti;
da 0,31 a 0,50: tre (3) punti;
da 0,51 a 0,80: quattro (4) punti;
oltre 0,80: cinque (5) punti.

Indicatore d): Conferimento di incarichi dirigenziali esterni.

Obiettivo: premiare le unioni di comuni che svolgono le funzioni utilizzando il personale dirigenziale interno o dei comuni, senza utilizzare incarichi esterni.

Si considera più efficiente l'unione di comuni che non ha conferito nell'anno precedente a quello di concessione del contributo incarichi dirigenziali a tempo determinato, ai sensi degli articoli 108 e 110 del TUEL.

Non possono essere valutate per il presente indicatore le unioni di comuni che hanno spesa di personale pari a zero.

Per questo indicatore è attribuito un (1) punto.

Indicatore e): Spesa media per il personale per abitante dell'ambito dell'unione di comuni.

Obiettivo: valorizzare gli ambiti delle unioni che presentano una bassa spesa per il personale per abitante, considerando in modo aggregato sia il dato dell'unione di comuni sia quello dei comuni che ne fanno parte al 31 dicembre dell'anno precedente.

Totale spesa di personale dell'unione di comuni e dei comuni che ne fanno parte al 31 dicembre dell'anno precedente a quello di concessione del contributo

diviso

totale della popolazione residente nei comuni facenti parte dell'unione al 31 dicembre dell'anno precedente.

Considerata la spesa sostenuta dai comuni e dall'unione nell'anno precedente, come risultante dal **conto annuale** presentato ai sensi dell'articolo 60 del d.lgs. 165/2011, **al netto** della spesa sostenuta (anche al netto degli oneri riflessi) per i dipendenti del **comparto "Addetti ai lavori di sistemazione idraulico-forestale e idraulico-agraria"** e dei **rimborsi ricevuti** dalle amministrazioni per spese di personale (per personale comandato/fuori ruolo/in convenzione, somme ricevute da UE e/o da privati, altri rimborsi ricevuti dall'unione).

Non possono essere valutate le unioni di comuni che hanno spesa di personale pari a zero.

Si effettua la media regionale degli indicatori di tutte le unioni di comuni, escludendo l'indicatore più basso e quello più alto. Si considera più efficiente l'indicatore che è pari o inferiore alla media regionale; in tal caso, è attribuito un (1) punto.

Indicatore f): Autonomia finanziaria dell'unione rispetto al contributo regionale concesso ai sensi dell'articolo 90.

Obiettivo: premiare le unioni di comuni il cui bilancio non dipende in maniera strutturale dal contributo regionale concesso ai sensi dell'articolo 90 della l.r. 68/2011.

*Importo del contributo concesso l'anno precedente ai
sensi dell'articolo 90 della l.r. 68/2011*

diviso

*totale impegni per spese correnti - fondo pluriennale
vincolato in entrata per spese correnti + fondo
pluriennale vincolato in uscita per spese correnti.*

Si effettua la media regionale degli indicatori di tutte le unioni di comuni, escludendo l'indicatore più basso e quello più alto. Si considera più efficiente l'indicatore che è pari o inferiore alla media regionale; in tal caso, è attribuito un (1) punto.

Indicatore g): Capacità di pagamento delle spese nell'esercizio

Obiettivo: premiare l'efficienza della spesa di competenza.

*totale pagamenti in conto competenza per spese
correnti e per spese in conto capitale*

diviso

*totale impegni per spese correnti e per spese in
conto capitale.*

Si effettua la media regionale degli indicatori di tutte le unioni di comuni, escludendo l'indicatore più basso e quello più alto. Si considera più efficiente l'indicatore che è pari o superiore alla media regionale; in tal caso, è attribuito un (1) punto.

Indicatore h): Capacità di pagamento delle spese esigibili negli esercizi precedenti.

Obiettivo: premiare l'efficienza della spesa per i residui passivi.

*totale pagamenti in conto residui per spese
correnti e per spese in conto capitale*

diviso

*totale residui passivi (iniziali + riaccertati) per
spese correnti e spese in conto capitale.*

Si effettua la media regionale degli indicatori di tutte le unioni di comuni, escludendo l'indicatore più basso e quello più alto. Si considera più efficiente l'indicatore che è pari o superiore alla media regionale; in tal caso, è attribuito un (1) punto.

Indicatore i): Capacità di pagamento

Obiettivo: premiare l'efficienza della spesa, intesa sia come capacità di riduzione dei residui passivi sia come capacità di non generare ulteriori residui passivi.

*totale pagamenti per spese correnti in conto
competenza e in conto residui + pagamenti per spese
in conto capitale in conto competenza e in conto
residui*

diviso

*totale impegni per spese correnti + impegni per spese
in conto capitale + residui passivi (iniziali + riaccertati)
per spese correnti e in conto capitale*

Si effettua la media regionale degli indicatori di tutte le unioni di comuni, escludendo l'indicatore più basso e quello più alto. Si considera più efficiente l'indicatore che è pari o superiore alla media regionale; in tal caso, è attribuito un (1) punto.

Indicatore j): Capacità di riscossione delle entrate proprie

Obiettivo: premiare l'efficienza nella gestione delle entrate proprie, di parte corrente, intesa sia come capacità di riduzione dei residui attivi sia come capacità di non generare ulteriori residui attivi.

totale delle riscossioni (in conto competenza e in conto residui) relative al titolo 1 "Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa" + totale riscossioni (in conto competenza e in conto residui) relative al titolo 3 "Entrate extratributarie"

diviso

totale accertamenti + residui attivi (iniziali + riaccertati) relativi al titolo 1 "Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa" e relativi al titolo 3 "Entrate extratributarie"

Si effettua la media regionale degli indicatori di tutte le unioni di comuni, escludendo l'indicatore più basso e quello più alto. Si considera più efficiente l'indicatore che è pari o superiore alla media regionale; in tal caso, è attribuito un (1) punto.

Indicatore k): Rigidità della spesa corrente

Obiettivo: premiare la minore incidenza delle spese rigide sul bilancio dell'unione.

Ripiano del disavanzo a carico dell'esercizio + impegni per macroaggregato 1.1 "Redditi da lavoro dipendente" + impegni piano dei conti U.1.02.01.01.000 "IRAP" - FPV in entrata concernente il macroaggregato 1.1 + FPV in uscita concernente il macroaggregato 1.1 + impegni per macroaggregato 1.7 "Interessi passivi" + impegni per titolo 4 "Rimborso di prestiti"

diviso

somma degli accertamenti dei primi tre titoli delle entrate.

Si effettua la media regionale degli indicatori di tutte le unioni di comuni, escludendo l'indicatore più basso e quello più alto. Si considera più efficiente l'indicatore che è pari o inferiore alla media regionale; in tal caso, è attribuito un (1) punto.

Indicatore m): Incidenza intervento comunale sulle entrate correnti

Obiettivo: premiare la maggiore “comunalità” delle entrate di parte corrente delle unioni di comuni, rilevabile sia dai contributi e trasferimenti correnti dai comuni associati che dai proventi dei servizi pubblici gestiti direttamente dall’unione ed inerenti a funzioni conferite dai comuni.

*totale accertamenti trasferimenti correnti da comuni
dell'unione + accertamenti relativi a "Vendita di beni e servizi
e proventi derivanti dalla gestione dei beni" e "Proventi
derivanti dall'attività di controllo e repressione delle
irregolarità e degli illeciti" correlati all'esercizio di funzioni
conferite dai comuni*

diviso

*totale degli accertamenti dei titoli 2 e 3 delle entrate
(trasferimenti correnti ed entrate extratributarie) al netto degli
accertamenti assunti sul titolo 2 per trasferimenti correnti
dalla Regione per “spese di funzionamento e funzioni
conferite” ai sensi dell'articolo 94 della l.r. 68/2011.*

Si effettua la media regionale degli indicatori di tutte le unioni di comuni, escludendo l'indicatore più basso e quello più alto. Si considera più efficiente l'indicatore che è pari o superiore alla media regionale; in tal caso, è attribuito un (1) punto.

Indicatore I): Funzioni e servizi svolti dall'unione di comuni per tutti i comuni associati

Obiettivo: premiare le unioni che, secondo le previsioni statutarie, hanno attivato entro la data di avvio del procedimento di concessione dei contributi per tutti i comuni dell'unione l'esercizio associato delle seguenti funzioni:

- Centrale di committenza
- Edilizia privata

Per ogni funzione sono attribuiti tre (3) punti

Dopo il primo anno in cui le funzioni sono state considerate per la concessione dei contributi è necessario che l'unione di comuni presenti una descrizione dell'attività svolta e dell'organizzazione adottata per l'esercizio delle funzioni, secondo il modello approvato.

Contributi concessi ai sensi dell'articolo 90	Anno
6.164.749,80	2012
5.994.749,98	2013
6.164.749,98	2014
6.164.749,98	2015
4.856.175,41	2016
4.855.363,41	2017
4.861.175,41	2018
5.596.044,29	2019
5.246.046,48	2020

N. Unioni di comuni soggette a verifica	23
Periodo di svolgimento delle verifiche	Marzo-settembre 2018
Giorni impiegati nelle verifiche in loco	32
N. funzioni verificate	128
N. funzioni verificate con esito positivo	102
N. funzioni verificate con esito negativo	26
N. unioni con esito positivo sin dalla prima fase della verifica e conclusione anticipata della medesima.	8
N. unioni con esito positivo della prima fase della verifica per l'accesso ai contributi dell'articolo 90 ma con esito negativo per una funzione per la quale non è possibile una seconda fase di verifica per pluralità di atti associativi.	1
N. unioni con esito negativo della prima fase della verifica, con rischio di revoca del contributo del 2017.	8
N. unioni con esito negativo della prima fase della verifica solo per funzioni rilevanti per l'articolo 82 e per le funzioni ulteriori rispetto alle quattro di accesso	6
N. provvedimenti di revoca adottati	nessuno

Regione Toscana

Direzione generale della Giunta regionale

Settore Affari Istituzionali e delle Autonomie Locali e
Cultura della Legalità

P.zza dell'Unità Italiana, 1 – 50123 Firenze

gestioniasociate@regione.toscana.it

<https://www.regione.toscana.it/enti-locali-associati>