

Deliberazione n. 14/2025/VSG



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati:

dott. Marcovalerio Pozzato	Presidente
dott. Rigoni Alberto	Consigliere
dott. Tiziano Tessaro	Consigliere (relatore)
dott. Marco Scognamiglio	Primo referendario
dott.ssa Ilaria Pais Greco	Primo referendario
dott. Antonino Carlo	Referendario
dott. Massimo Galiero	Referendario
dott. Massimiliano Maitino	Referendario

Adunanza del 9 gennaio 2025

Comune di Collecchio (PR)

**Indagine sui "rapporti debitori/creditori tra i Comuni e
le Unioni dei Comuni"**

Visti gli artt. 81, 97, 100, 117 e 119 della Cost.;

Visto il Testo Unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Vista la L. 14 gennaio 1994, n. 20;

Visto il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria una Sezione Regionale di Controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000, modificato con le deliberazioni delle Sezioni Riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004, e, da ultimo, con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229, del 19 giugno 2008;

Visto il D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, recante il Testo Unico delle Leggi

sull'Ordinamento degli Enti Locali e, in particolare, l'art. 148;

Vista la L. 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la L. 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, c. 166 e ss.;

Vista la L. 31 dicembre 2009, n. 196;

Visto il D. Lgs. 23 giugno 2011, n. 118;

Vista la deliberazione n. 201/2023/INPR con la quale la Sezione ha adottato il programma delle attività di controllo per l'anno 2024;

Visto il decreto n. 4/2024 del Presidente della Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna di riparto delle attività del controllo per Magistrati e funzionari;

Viste le note istruttorie prot. n. 607 del 20 febbraio 2024 e prot. n. 6377 del 6 novembre 2024;

Viste le note di risposta fornite dal Comune di Collecchio acquisite agli atti con prot. n. 801 del 7 marzo 2024 e prot. n. 6513 del 14 novembre 2024;

Vista l'ordinanza del Presidente della Sezione di Controllo mediante la quale la Sezione è stata convocata per l'odierna camera di consiglio;

Udito il relatore, Consigliere Tiziano Tessaro;

CONSIDERATO IN FATTO E IN DIRITTO

La Sezione, nell'ambito delle attività di controllo programmate per l'anno 2024, ha avviato l'indagine sui "rapporti debitori/creditori tra i Comuni e le Unioni dei Comuni" in relazione ad alcuni Comuni individuati nel decreto del Presidente della Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna n. 4 del 19 gennaio 2024.

1. L'oggetto della verifica intestata alla Sezione.

1.1. Lo scrutinio intestato alla Corte dei conti nella fattispecie, e sottoposto al concreto esame della Sezione concerne, per quel che rileva ai fini del parametro di verifica, i dati acquisiti nell'istruttoria in merito ai rapporti finanziari tra il Comune di Collecchio e l'Unione pedemontana Parmense: esso rinviene il suo fondamento nelle previsioni costituzionali contemplate dagli artt. 81 e 97 Costituzione, e, a sua volta, trova uno specifico compendio nella disposizione contenuta nell'art. 148-bis del TUEL (a mente della quale *1. Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti esaminano i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi degli enti locali ai sensi dell'articolo 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, per la verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità*

interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, della sostenibilità dell'indebitamento, dell'assenza di irregolarità, suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti.(...) 3. Nell'ambito della verifica di cui ai commi 1 e 2, l'accertamento, da parte delle competenti sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, di squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spese, della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria, o del mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno comporta per gli enti interessati l'obbligo di adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio. Tali provvedimenti sono trasmessi alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti che li verificano nel termine di trenta giorni dal ricevimento. Qualora l'ente non provveda alla trasmissione dei suddetti provvedimenti o la verifica delle sezioni regionali di controllo dia esito negativo, è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria).

L'avvenuta codificazione della clausola generale dell'equilibrio di bilancio (Corte cost. sent. n. 192/2012) e la tutela giuridica del bilancio quale "*bene pubblico*" in senso giuridico (Corte cost. sent. n. 184/2016) - su cui la legge deve stabilire controlli che devono svolgersi in modo dinamico su tutto il ciclo finanziario dei bilanci della Repubblica, in ragione di quanto stabilito dall'art. 5, c. 1, lett. a) della L. cost. n. 1/2012, richiede costanti "*verifiche, preventive e consuntive, sull'andamento della finanza pubblica*", che nell'ordimento interno sono riservate alla Corte dei conti (art. 100 Cost.): esse vengono compendiate nella previsione dell'art. 148-*bis* del TUEL, la cui natura profilattica ha lo scopo di prevenire i più gravi danni agli equilibri di bilancio (Corte cost. sent. n. 60/2013), ma che - ove non ossequiate - possono pervenire alle più gravi conseguenze contemplate dall'art. 243-*bis* del TUEL.

Orbene, se il "*principio dell'equilibrio del bilancio [...]* ha contenuti di natura sostanziale: esso non può essere limitato al pareggio formale della spesa e dell'entrata (Corte cost. sent. n. 1/1966), appare evidente che "*la copertura finanziaria delle spese deve indefettibilmente avere un fondamento giuridico, dal momento che, diversamente opinando, sarebbe sufficiente inserire qualsiasi numero [nel bilancio] per realizzare nuove e maggiori spese*" (Corte cost. sent. n. 197/2019). Occorre, cioè, una *stima attendibile delle espressioni numeriche*,

che sia assicurata la coerenza con i presupposti economici e giuridici della loro quantificazione (Corte cost. sent. n. 227/2019).

Nel quadro sin qui delineato, che non può non concernere le poste iscritte in bilancio rispettivamente dal Comune e dall'Unione, i principi del pareggio e dell'equilibrio tendenziale fissati dall'art. 81, c. 4, Cost. si realizzano (...) a condizione che le pertinenti risorse correlate siano effettive e congruenti (Corte cost. sent. n. 70/2012), e vi deve essere altresì la *"necessaria" "contestualità [...]" dei presupposti che giustificano le previsioni di spesa con quelli posti a fondamento delle previsioni di entrata necessarie per la copertura finanziaria delle prime"* (Corte Cost. sent. n. 213/2008).

1.2. La dinamica di spesa per l'erogazione di servizi e funzioni (giusta previsione dell'art. 32 del TUEL) affidata all'ente locale, deve trovare, in altri termini, un preciso limite nel- duplice - rispetto sia dell'equilibrio di bilancio che della economicità della avvenuta aggregazione di funzioni e servizi: in particolare, la norma da ultimo citata, dopo aver stabilito che *1. L'unione di comuni è l'ente locale costituito da due o più comuni, di norma contermini, finalizzato all'esercizio associato di funzioni e servizi. Ove costituita in prevalenza da comuni montani, essa assume la denominazione di unione di comuni montani e può esercitare anche le specifiche competenze di tutela e di promozione della montagna attribuite in attuazione dell'articolo 44, secondo comma, della Costituzione e delle leggi in favore dei territori montani, prevede, per quel che qui rileva, che 5. All'unione sono conferite dai comuni partecipanti le risorse umane e strumentali necessarie all'esercizio delle funzioni loro attribuite. Fermi restando i vincoli previsti dalla normativa vigente in materia di personale, la spesa sostenuta per il personale dell'Unione non può comportare, in sede di prima applicazione, il superamento della somma delle spese di personale sostenute precedentemente dai singoli comuni partecipanti. A regime, attraverso specifiche misure di razionalizzazione organizzativa e una rigorosa programmazione dei fabbisogni, devono essere assicurati progressivi risparmi di spesa in materia di personale. I comuni possono cedere, anche parzialmente, le proprie capacità assunzionali all'unione di comuni di cui fanno parte.*

Lo stesso comma 3 del medesimo articolo (così sostituito dall'art. 1, c. 105, lettera a), L. n. 56 del 2014) stabilisce che *3. Gli organi dell'unione, presidente, giunta e consiglio, sono formati, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, da amministratori in carica dei comuni associati e a essi non*

possono essere attribuite retribuzioni, gettoni e indennità o emolumenti in qualsiasi forma percepiti. Il presidente è scelto tra i sindaci dei comuni associati e la giunta tra i componenti dell'esecutivo dei comuni associati. Il consiglio è composto da un numero di consiglieri definito nello statuto, eletti dai singoli consigli dei comuni associati tra i propri componenti, garantendo la rappresentanza delle minoranze e assicurando la rappresentanza di ogni comune.

Risulta, quindi, dalla lettura delle disposizioni sopra indicate che l'Unione deve perseguire obiettivi di riduzione della spesa calibrati sia sulla spesa istituzionale, che su quella del personale, sia più in generale discendenti dall'applicazione delle regole afferenti la concreta attuazione dei principi contenuti nella previsione dell'art. 1 della L. 241/1990: ove diversamente interpretate, esse diventerebbero un veicolo per un indebito allargamento, in contrasto con l'art. 81 Cost., della spesa di enti già gravati dal ripiano pluriennale dei disavanzi di amministrazione pregressi da riaccertamento straordinario dei residui (Corte cost. sent. n. 279 del 2016).

I due principi costituzionali dell'equilibrio di bilancio e del buon andamento si ergono, quindi, a canoni fondamentali per fornire una lettura della previsione dell'art. 32 del TUEL adeguata al quadro ordinamentale in cui essa si inserisce, sia esso di carattere interno, che di matrice e diretta derivazione comunitaria.

L'enunciazione di detti principi ha trovato il suggello della Corte costituzionale che con sentenza n. 33/2019, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, c. 28, del D. L. n. 78/2019 laddove non consente ai comuni la possibilità, di comprovare, per conseguire l'esonero dall'obbligo imposto dal legislatore di esercizio associato delle funzioni fondamentali, che non è possibile realizzare economie di scala e/o di scopo o comunque miglioramenti in termini di efficienza e di efficacia in relazione ai servizi resi al cittadino. Il che, argomentando a contrariis, postula la dimostrazione della effettiva realizzazione da parte dell'Unione di *"[...] economie di scala e/o miglioramenti, in termini di efficacia ed efficienza, nell'erogazione dei beni pubblici alle popolazioni di riferimento"*.

2. Le conseguenze applicative del principio dell'equilibrio.

Emerge con chiarezza dal sopra riportato dettato normativo che l'ossequio ai principi sopra riferiti dell'equilibrio di bilancio (art. 81 Cost.) e della economicità dell'azione amministrativa (art. 97 Cost.), affermato dalle disposizioni sopra richiamate, si deve tradurre in precisi vincoli che attengono alla capacità di spesa

dell'ente locale, necessariamente circoscritta entro gli indefettibili limiti di una loro riconduzione ai canoni di un equilibrio complessivo della finanza pubblica allargata, il quale *"deve essere congruente e coordinato con l'equilibrio della singola componente aggregata se non si vuole compromettere la programmazione e la scansione pluriennale dei particolari obiettivi"*, in quanto *"il superiore interesse alla realizzazione dell'equilibrio della finanza pubblica allargata trova il suo limite nella correlata esigenza di sana gestione finanziaria dell'ente che vi è soggetto e – con riguardo alle autonomie territoriali, (...) – nell'esigenza di garantire adeguatamente il finanziamento delle funzioni assegnate"* (Corte cost. sent. n. 6/2019).

Sotto il primo profilo, l'esercizio associato delle funzioni non può risolversi, in particolare, nella indebita dilatazione della spesa originariamente facente capo ai singoli comuni associati: infatti, la giurisprudenza della Corte dei conti ha già avuto modo di precisare che (Corte dei conti, Sez. Toscana, deliberazione n. 41/2009) *"l'esercizio in forma associata di servizi pubblici può concorrere teoricamente ad ottenere economie di spese"* ed incontra il favore del legislatore quale strumento di *"razionalizzazione dell'impiego delle risorse pubbliche sia umane che finanziarie, nell'ottica del rispetto dei principi di efficienza, efficacia ed economicità"* (Corte dei conti, Sez. Toscana, deliberazione n. 13/2011). Di conseguenza, *"Spetta agli Enti interessati disegnare, in concreto, la nuova organizzazione delle funzioni, adottando un modello che non si riveli elusivo degli intenti di riduzione della spesa, efficacia, efficienza ed economicità perseguiti dal legislatore (...), non essendo sufficiente che il nuovo modello organizzativo non preveda costi superiori alla fase precedente nella quale ciascuna funzione era svolta singolarmente da ogni Ente"* (Corte dei conti, Parere Piemonte n. 287/2012).

3. Le conseguenze applicative del principio del buon andamento.

Sotto il secondo profilo, ovvero sia quello inerente alla concreta applicazione del principio di buon andamento contemplato dall'art. 97 Cost., occorre mettere in evidenza l'intimo collegamento tra i due precetti, che trova un momento di sintesi nella formulazione dello stesso art. 97 Cost., a mente del quale *"Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico"*. Sulla scorta di detto canone interpretativo, che va a lumeggiare la disposizione dell'art. 32 del TUEL, va sottolineato come *"Le Unioni (...), al pari delle altre forme"*

associative nell'ambito del TUEL, sono collocabili all'interno del più ampio sistema di efficientamento della pubblica amministrazione, nell'ambito del quale sono finalizzate alla riduzione dei costi pubblici ed alla economizzazione di servizi e funzioni tra enti piccoli, normalmente privi di mezzi strutturali e finanziari adeguati, qualora presi singolarmente" (Corte dei Conti, Sez. Giurisdizionale Veneto n. 1129/2008). Il precetto palesa le concrete finalità cui è rivolta in concreto l'istituzione della Unione, ovverosia la *"c.d. buona amministrazione cui devono tendere i pubblici amministratori non solo secondo le norme del T.U.E.L. bensì secondo i dettami della Costituzione, in particolare l'art. 97 che impone il rispetto dei principi del buon andamento e dell'imparzialità della P.A."* (Corte dei conti, Sez. Giurisdizionale Veneto n. 1129/08).

Peraltro, *"l'essenza delle Unioni non deve limitarsi ad una forma associativa obbligatoria per i comuni di minore dimensione demografica, quanto piuttosto diventare uno strumento a disposizione delle amministrazioni comunali per rendere più efficiente l'erogazione dei servizi per i cittadini ed il territorio, attraverso il raggiungimento di economie di scala"* (Corte dei conti, Sez. Piemonte deliberazione n. 287/2012.)

In concreto, il principio di buon andamento si deve risolvere in un preciso *"obbligo di adottare forme di gestione in grado di assicurare un utilizzo più efficiente delle risorse impiegate. Infatti, l'esercizio sovracomunale delle funzioni e dei servizi, indirizzandosi ad un bacino di utenti più ampio rispetto a quello costituito dai comuni di limitate dimensioni demografiche, dovrebbe costituire lo strumento attraverso cui realizzare economie di scala e, conseguentemente, significativi risparmi di spesa"* (Corte dei conti, Sez. Puglia deliberazione n. 36/PAR/2013).

Anzi, ai fini del giudizio per responsabilità erariale, *"nell'ambito della manovra di efficientamento dell'amministrazione pubblica, le Unioni dei Comuni servono ai fini della riduzione dei costi di talché a seguito della loro costituzione la spesa dovrebbe diminuire e non, [...], aumentare"* (Corte dei conti, Sez. Giurisdizionale Veneto n. 1129/2008).

A suggello ed espressa conferma testuale del necessario perseguimento (anche) da parte delle Unioni di detto principio di economicità e buon andamento sono le stesse previsioni contenute nella disciplina vincolistica di finanza pubblica, che viene estesa all'Unione dall'art. 32 del TUEL dal c. 4, in quanto *"ad essa si applicano, in quanto compatibili e non derogati con le disposizioni della legge recante disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni*

di comuni, i principi previsti per l'ordinamento dei comuni, con particolare riguardo allo status degli amministratori, all'ordinamento finanziario e contabile, al personale e all'organizzazione".

Al riguardo, si deve sottolineare che il vincolo di spesa afferente alla spesa del personale trova un ulteriore momento di sintesi sia nella previsione del comma 5 (a mente della quale *Fermi restando i vincoli previsti dalla normativa vigente in materia di personale, la spesa sostenuta per il personale dell'Unione non può comportare, in sede di prima applicazione, il superamento della somma delle spese di personale sostenute precedentemente dai singoli comuni partecipanti. A regime, attraverso specifiche misure di razionalizzazione organizzativa e una rigorosa programmazione dei fabbisogni, devono essere assicurati progressivi risparmi di spesa in materia di personale*), sia nella previsione del comma 5-ter (in virtù della quale *Il presidente dell'unione di comuni si avvale del segretario di un comune facente parte dell'unione, senza che ciò comporti l'erogazione di ulteriori indennità e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica*).

Inoltre, il vincolo di spesa attiene anche alla spesa degli amministratori, dal momento che il comma 3 stabilisce che *"Gli organi dell'unione, presidente, giunta e consiglio, sono formati, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, da amministratori in carica dei comuni associati e a essi non possono essere attribuite retribuzioni, gettoni e indennità o emolumenti in qualsiasi forma percepiti"*.

4. Le ulteriori e specifiche conseguenze applicative del valore del buon andamento: la invarianza della spesa e l'assenza della indebita dilatazione della stessa.

Va osservato quindi che la "soportabilità", da parte del bilancio degli Enti locali, della spesa di istituzioni-satellite deve essere costantemente monitorata, al fine di evitare rappresentazioni finanziario-contabili incapaci di cogliere il fenomeno nella sua integralità (Corte dei conti, Sez. Lazio Parere n. 151/2013), e che induce a ritenere di conseguenza che *"le restrizioni e i vincoli imposti all'amministrazione diretta"* degli Enti locali risultano essere insufficienti ad assicurare una risposta adeguata all'esigenza di ricondurre la *"finanza pubblica allargata"* (Corte dei conti, Sez. di controllo per il Lazio, delibera n. 20/2010/VSGF).

4.1. L'applicazione del principio in tema di spesa del personale.

Alla luce delle anzidette coordinate, fondate sul *"presupposto che sta alla base della creazione di tale istituzione è quello secondo cui la gestione associata dei servizi propri dei singoli comuni, mediante il conferimento degli stessi ad una Unione, è idonea a realizzare obiettivi di contenimento della spesa e di maggiore efficienza ed efficacia"*, è stato conseguentemente sottolineato che le norme che regolano, ad esempio, la gestione del personale non possono non trovare applicazione anche nelle ipotesi in cui i servizi comunali vengano gestiti in modo associato, in relazione ai canoni di buona amministrazione, che trovano il loro diretto fondamento ora nel novellato art. 97 della Costituzione (Corte dei conti, Sez. Veneto Parere n. 204/2013). *Soluzione che consente di affermare che la finalità perseguita dal legislatore in materia di contenimento della spesa di personale possa essere realizzata anche in ipotesi di gestione di servizi comunali da parte di Unioni di comuni, rappresentando che una diversa soluzione potrebbe aprire varchi di elusione di rigorosi vincoli di legge"* (Corte dei Conti, Sezione Autonomie deliberazione n. 8/2011/QMIG).

Ne consegue, come diretto precipitato delle conclusioni sopra riportate, il principio dell'invarianza della spesa, il quale deve guidare l'azione dell'ente locale: ciò è predicabile nel settore del personale, così che nel complessivo computo risultante dal bilancio del comune e dell'Unione, non può determinare, alla luce della normativa prima citata, la variazione della spesa del personale in aumento (Corte dei Conti, Parere Sezione Veneto 1° dicembre 2010). Sul piano applicativo, la disciplina vincolistica in tale materia non può quindi incidere solo per il personale alle dirette dipendenze dell'ente, ma anche per quello che svolge la propria attività al di fuori dello stesso e, comunque, per tutte le forme di esternalizzazione (Corte dei Conti, Sez. Veneto, delibera n. 837/2012/PRSP del 10/09/2012 e delibere n. 844/2012/PRSP e n. 845/2012/PRSP del 01/10/2012), così che *"il rigore che ispira tutta la recente normativa in tema di spesa di personale, induce a ritenere opportuno che il relativo aggregato sia da intendere come consolidato, evitando che si apra un varco nella linea di contenimento della spesa"* (Corte dei Conti, Sez. delle Autonomie delibera n. 17/2013/SEZAUT). Pertanto, le norme che regolano la gestione del personale, non possono non trovare applicazione anche nelle ipotesi in cui i servizi comunali vengano gestiti in modo associato, in relazione ai canoni di buona amministrazione, che trovano il loro diretto fondamento ora nel novellato art.97 della Costituzione (Corte dei Conti, Sez. Veneto Parere n. 204/2013).

4.1.1. In particolare, l'assenza della dilatazione della spesa in tema di assunzioni: le modalità di computo della spesa.

Come già sottolineato, l'Unione deve assicurare ai comuni che vi aderiscono di ottenere attraverso la gestione associata, delle economie di scala in grado di ridurre la spesa complessiva. Lo stesso art. 32 c. 5 del TUEL lo ribadisce espressamente: la giurisprudenza di questa Corte ha sottolineato che tra le economie di scala che necessariamente devono essere realizzate, sono annoverate anche le spese di personale le quali ben difficilmente potranno conseguirsi ove si consenta all'Unione di aggirare il limite a fini assunzionali mediante l'applicazione di una modalità di calcolo che appare non rispettosa del vincolo posto in tema di contenimento della spesa degli enti territoriali, il quale deve *"essere valutato sotto il profilo sostanziale"*, e, come già detto, *"rappresentando che una diversa soluzione potrebbe aprire varchi di elusione di rigorosi vincoli di legge"* (Corte dei Conti, Sez. delle Autonomie deliberazione n. 8/2011/QMIG): così che il criterio, volto a sommare la spesa del personale dell'ente e la quota parte di spesa dell'Unione riferita all'ente, ha il duplice pregio, sia pur in un'ottica sostanziale, di far emergere la spesa nella sua integralità, e di vanificare eventuali operazioni di esternalizzazione con finalità elusive dei limiti stabiliti per legge (Corte dei Conti, Sez. Veneto Parere n. 21/2013).

In tempi più recenti la riaffermazione di detto principio, ad opera della Sezione delle Autonomie con deliberazione n. 4/QMIG/2021, implica -non diversamente dal passato- che la verifica del rispetto dei vincoli applicabili alla spesa per il personale delle Unioni di Comuni resta disciplinata da quanto già affermato nelle deliberazioni n. 8/2011/SEZAUT/QMIG e n. 20/2018/SEZAUT/QMIG.

Detto principio di invarianza deve essere predicato anche in merito all'eventuale ricorso all'istituto della reperibilità, il quale può avvenire solo nel rispetto dei limiti in tema di riduzione di spesa (in particolare in riferimento al trattamento accessorio) sia da parte dell'unione che da parte dei comuni che la compongano, eventualmente coinvolti (Corte dei Conti, Sez. controllo Toscana deliberazioni n. 42/2012 e n. 23/2011).

Il principio di economicità deve trovare esplicazione e conferma documentale anche nella contraria ipotesi di scioglimento dell'Unione: il rientro di tale personale non può assolutamente valere a mutare il computo definitivo della spesa - questa volta totalmente inclusa all'interno dell'intervento 01 personale -

ivi compresa non solo la parte stipendiale fissa ma anche la -necessariamente già prevista- quota di incentivazione, pena al contrario la ingiustificata dilatazione della spesa corrente (Corte dei Conti, Sez. Veneto 1° dicembre 2010).

4.1.2. La spesa del segretario comunale e degli Organi di governo.

Il principio anzidetto, volto a ossequiare regole di contenimento della spesa, trova espressa consacrazione nelle regole valevoli anche in tema di spesa del segretario comunale (il "presidente dell'Unione di comuni si avvale del segretario di un comune facente parte dell'unione, senza che ciò comporti l'erogazione di ulteriori indennità e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica") e nella spesa per gli organi di indirizzo politico ("tutte le cariche nell'unione sono esercitate a titolo gratuito").

In definitiva, l'intento del legislatore è ben chiaro: l'Unione consente ai comuni che vi aderiscono di ottenere attraverso la gestione associata, delle economie di scala in grado di ridurre la spesa complessiva; economie di scala che necessariamente devono annoverare anche le spese di personale e che ben difficilmente potranno conseguirsi ove si consenta all'Unione di aggirare o divenire strumento operativo per l'elusione di detto limite, non solo a fini assunzionali mediante l'applicazione di una modalità di calcolo che appare non rispettosa del vincolo posto dalla disposizione strutturale di contenimento della spesa degli enti territoriali, ma anche per la spesa degli organi, per la spesa di funzionamento e per la spesa del Segretario comunale.

5. Gli strumenti di verifica dei principi costituzionali applicabili al caso di specie.

Ciò premesso in termini assolutamente generali e al solo fine di fornire il quadro vincolistico cui è sottoposta l'Unione, la Sezione sottolinea che, ai fini dello scrutinio a essa intestato, l'ordinamento appresta strumenti di verifica funzionali alla rigorosa osservanza dei canoni costituzionali e comunitari ricordati in precedenza: i cui esiti devono confluire in una eventuale pronuncia della Corte laddove sia accertato il mancato rispetto dei vincoli di finanza pubblica (art. 148-*bis* del TUEL), *in primis* l'equilibrio di bilancio, altresì, rilevando incidentalmente il corretto funzionamento (art. 148 c. 4 del TUEL, anche *sub specie* della ivi contemplata "assenza o inadeguatezza degli strumenti e delle metodologie") dei controlli interni dei singoli Comuni (previsti dagli artt. 147 e ss. del TUEL).

5.1. Il necessario scrutinio delle poste di bilancio declinato in modo simmetrico.

Come noto, è un principio generale affermato dalla Corte costituzionale il fatto che *“nel settore della finanza pubblica allargata le partite creditorie e debitorie afferenti alle relazioni tra enti pubblici, debbono essere rappresentate nei rispettivi bilanci in modo preciso, simmetrico, speculare e tempestivo”* (Corte cost. sent. n. 252/2015 e n. 6/2019).

Pertanto, al fine di evitare di minare sia l'equilibrio macroeconomico della finanza pubblica allargata, sia quello del singolo ente territoriale che vi partecipa e più in generale per il regime delle relazioni finanziarie tra gli enti del settore pubblico allargato, è necessaria la trasparenza dei rispettivi bilanci, ove la dimensione finanziaria deve essere rappresentata in modo intelligibile attraverso il rispetto di ciò che la direttiva europea 2011/85/UE dell'8 novembre 2011 aveva introdotto relativamente ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri, denominata *“regole di bilancio numeriche”*. Una lettura sistematica e costituzionalmente orientata delle norme citate, vietando la manipolazione del risultato di amministrazione del precetto dell'equilibrio, ne impedisce l'aggiramento mediante pratiche che vadano a eludere il canone anzidetto.

Va sottolineato, peraltro, che l'art. 11, c. 6, lett. j) del D. Lgs. n. 118/2011 contempla, tra i soggetti tenuti all'asseverazione, le società controllate e partecipate e gli enti strumentali e, pertanto, l'Unione, non ricadendo in queste categorie, non soggiace espressamente agli obblighi formali di asseverazione intestati, in particolare, all'Organo di revisione dal citato art. 11. Tuttavia, l'esigenza di garantire la necessaria corrispondenza tra le poste iscritte nel bilancio dell'Ente con quelle dell'Unione assume in ogni caso una sua autonoma rilevanza, di respiro costituzionale (Corte cost. sent. n. 6/2019).

È evidente che la mancata riconciliazione dei crediti e dei debiti reciproci realizza un *vulnus* per gli equilibri di bilancio o quanto meno potrebbe incidere sulla loro parziale inattendibilità, dal momento che le poste iscritte non trovano la necessaria conferma, in termini di richiesta oggettività, della loro simmetrica iscrizione. Del resto, in ossequio ai principi fondanti della disciplina del bilancio pubblico, secondo cui gli assetti dell'equilibrio e della copertura devono essere ipotizzati secondo una stima attendibile delle espressioni numeriche, la Corte costituzionale ha più volte sottolineato che la *“copertura finanziaria delle spese deve indefettibilmente avere un fondamento giuridico, dal momento che, diversamente opinando, sarebbe sufficiente inserire qualsiasi numero nella parte*

attiva del bilancio per realizzare nuove o maggiori spese" (Corte cost. sent. n. 197/2019).

Questa Sezione (cfr. *ex multis* Corte conti, Sez. reg. contr. Emilia-Romagna, delib. n. 39/2021/PRSE e deliberazione n. 46/2021/PRSE) ha ripetutamente messo in evidenza l'esigenza sostanziale, volta a preservare gli equilibri di bilancio in termini di effettività, che è alla base dell'analisi delle criticità emerse in occasione della verifica della riconciliazione dei crediti e debiti reciproci dei Comuni con l'Unione.

5.2. I corollari applicativi del principio di invarianza della spesa e della simmetria delle poste iscritte.

Da quanto sopra esposto, emerge la coesistenza di due profili fondamentali a governare la materia su cui insiste la verifica della Corte nella dinamica finanziaria tra Comune ed Unione: il primo principio è quello di invarianza della spesa, come canone di carattere sostanziale, che rinviene il suo fondamento nella norma dell'art. 81 Cost., mentre il secondo, strumentale al primo e più in generale alla verifica afferenti gli equilibri di bilancio e dei vincoli di finanza pubblica, concerne la necessaria simmetria delle poste iscritte nei rispettivi bilanci.

6. I conseguenti obblighi di comportamento dell'Ente locale e dell'Unione: gli specifici obblighi facenti capo ai Comuni e le conseguenze previste in caso di inosservanza.

Ciò premesso, fanno capo all'ente precisi obblighi che la giurisprudenza di questa Corte ha già messo in evidenza: *"per evitare che la forma associativa, come tale finalizzata a conseguire efficienza e risparmi di spesa, adotti scelte elusive dei predetti limiti e vincoli, dovrebbe conoscere e valutare la situazione degli enti che ne fanno parte ed il rispetto da parte loro delle norme vincolistiche. Diversamente opinando, si consentirebbe all'ente Unione di non perseguire le finalità proprie delle sue ragioni istitutive, incrementando, anziché ridurre o razionalizzare, le spese complessive degli enti associati, tenuti appunto a sostenerle pro-quota"* (Corte conti, Sez. regionale Toscana, deliberazioni n. 13/2011/PAR, n. 42/2012/PAR, n. 3/2014/PAR).

Ne consegue che per la verifica anzidetta, l'ente locale è tenuto- in primo luogo- a operare una ricognizione della spesa complessiva discendente dal fenomeno associativo, onde ossequiare al canone dell'art. 97 della Cost.; lo strumento fondamentale per garantire ciò è dato dalla riconciliazione dei crediti e

debiti reciproci, che assolve al duplice scopo di garantire l'equilibrio di bilancio in termini simmetrici e di escludere profili attinenti alla indebita dilatazione della spesa; successivamente, in secondo luogo, lo stesso Comune è tenuto ad effettuare le conseguenti indispensabili variazioni di bilancio per ricondurre in caso di superamento del limite vincolistico, ovvero di mancata riconciliazione, la spesa, in termini funzionali alla tutela dell'equilibrio di bilancio; nel caso ciò non avvenga, l'ente rimane assoggettato alle specifiche conseguenze contemplate dall'art. 148-*bis* del TUEL, in sede di controllo della Corte dei conti. Ciò richiede all'evidenza la contestuale e concomitante opera di vigilanza degli organi di controllo interno per garantire la attendibilità delle previsioni di bilancio e gli equilibri complessivi, *sub specie* della invarianza della spesa e della reciproca simmetria delle poste iscritte in bilancio.

6.1. Il primo momento: la previa ricognizione della spesa originaria e di quella complessivamente discendente dal fenomeno associativo.

Il primo profilo su cui operare la verifica da parte dell'ente è quello inerente alla ricognizione della spesa originaria mettendola a confronto con quella complessivamente discendente dal fenomeno associativo, avuto riguardo alla *"finalità propria di contenimento della spesa insita nella istituzione della figura dell'Unione di comuni"* (Corte dei conti delibera n. 8/2011 delle SS.AA). Laddove quest'ultima esorbiti dalla sommatoria dei relativi importi, ne deriva logicamente la violazione delle regole sopra riferite, che contemplate dall'art. 32 TUEL, trovano nei principi costituzionali il loro indispensabile usbergo.

Va da sé che, se invece laddove questa spesa sia frutto di maggiori servizi conferiti all'Unione, la relativa spesa dovrebbe essere calcolata in modo altrettanto rigoroso, affinché le eventuali poste iscritte ossequino il surriferito principio di divieto di indebita dilatazione della spesa.

6.1.1. Lo strumento della riconciliazione delle poste di bilancio reciproche tra Comuni e Unione.

L'allineamento delle poste di bilancio reciproche tra Comuni e Unione costituisce il secondo momento essenziale non solo di regolarità contabile e amministrativa degli atti, ma anche di garanzia dell'adozione delle conseguenti scelte politico-amministrative sull'Unione e per le ricadute che tali scelte hanno sui bilanci dei Comuni.

In questo quadro, diventa necessario ed essenziale impostare un sistema efficiente e il più possibile trasparente di regolazione dei rapporti finanziari tra Unione e Comuni aderenti, a garanzia della tenuta nel tempo dell'ente Unione, ma anche per scongiurare tensioni nei rapporti politico istituzionale tra enti determinate da un persistente *deficit* di trasparenza nei rispettivi rapporti finanziari.

Sul punto, proprio per garantire l'osservanza del surriferito principio secondo cui *"nel settore della finanza pubblica allargata le partite creditorie e debitorie afferenti alle relazioni tra enti pubblici, debbono essere rappresentate nei rispettivi bilanci in modo preciso, simmetrico, speculare e tempestivo"* (Corte cost. sent. n. 252/2015 e n. 6/2019), la riconciliazione ha la funzione di adempiere a ciò: la mancata riconciliazione dei crediti e dei debiti reciproci integra, all'evidenza, una violazione di detti principi, attraverso l'iscrizione in bilancio di poste prive della necessaria attendibilità e oggettività (non essendo certo, come già detto, *"sufficiente inserire qualsiasi numero nella parte attiva del bilancio per realizzare nuove o maggiori spese"* (Corte cost. sent. n. 197/2019).

La necessaria riconciliazione delle poste di entrata e uscita tra Comune ed Unione rappresenta, pertanto, un indefettibile strumento di verifica degli equilibri di bilancio, nei termini di specularità e simmetria che l'ordinamento richiede: si tratta di una esigenza sostanziale che è oggetto di specifici adempimenti anche nel rapporto tra ente locale e altri soggetti che intrattengono contemporaneamente rapporti creditori e debitori (Corte cost. sent. n. 6/2019), i quali incidono sulla corretta costruzione del risultato di amministrazione come coefficiente necessario dell'equilibrio di bilancio (Corte cost. sent. n. 18/2019).

6.2. Il secondo momento: i conseguenti obblighi facenti capo al Comune di riconciliazione senza indugio.

Da quanto evidenziato deriva la necessità di una attenta verifica dei rapporti debitori e creditori fra Unione e Comuni al fine di scongiurare il formarsi, nel bilancio della Unione, di residui attivi in realtà insussistenti, perché non corrispondenti ai residui passivi dei Comuni e di scongiurare, altresì, il rischio di insolvenza della Unione con conseguente "effetto domino" sui bilanci dei Comuni chiamati ad intervenire in soccorso del bilancio dell'Unione. Ne consegue, altresì, che i Comuni, nei loro bilanci, devono istituire capitoli di spesa "specializzati" per ogni servizio trasferito, trattandosi di una condizione imprescindibile per parificare i debiti e i crediti alla fine dell'esercizio e ricostruire con chiarezza i flussi fra enti.

Ove ciò non si verifichi, le anzidette divergenze nella iscrizione delle poste implicano non solo la esposizione della relativa motivazione (ex art. 11, c. 6, lett. j), del D. Lgs. n. 118/2011), ma anche la necessaria riconciliazione delle partite debitorie e creditorie *"senza indugio, e comunque non oltre il termine dell'esercizio finanziario in corso, per l'adozione dei provvedimenti necessari ai fini della riconciliazione"* (ex art. 11, c. 6, lett. j), del D. Lgs. n. 118/2011).

Se invero la verifica dei crediti e debiti reciproci risponde all'evidente esigenza di garantire trasparenza e veridicità delle risultanze del bilancio degli enti, che postula una tendenziale simmetria delle reciproche poste creditorie e debitorie tra l'ente e le sue società partecipate (Corte dei Conti, Sez. controllo Regione siciliana, deliberazione n. 394/2013/PAR; Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazione n. 260/2014/PAR; Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 156/PAR/2014), la corretta rilevazione delle ridette posizioni mira a salvaguardare gli equilibri di bilancio, attenuando il rischio di emersione di passività latenti per l'ente territoriale, suscettibili di tradursi in un esborso finanziario (come avviene nel caso di un debito sottostimato nella contabilità dell'ente e sovraesposto in quello della Unione: ex delibera Sezione delle autonomie N. 2/SEZAUT/2016/QMIG).

6.2.1. La necessaria *governance* del fenomeno associativo nel sistema dei controlli interni.

E' noto che il precetto dell'equilibrio concerne, in ragione di quanto previsto dall'art. 147 *quinquies* TUEL, non solo il Comune in sé e per sé considerato, ma anche quelli che la norma contempla – con espressione anodina- gli organismi gestionali esterni: purtuttavia, mentre per le società partecipate non quotate l'ente locale è tenuto a definire, secondo la propria autonomia organizzativa, un sistema di controlli interni (definendo altresì "preventivamente, in riferimento all'art. 170, c. 6, gli obiettivi gestionali a cui deve tendere la società partecipata, secondo parametri qualitativi e quantitativi, e organizza un idoneo sistema informativo finalizzato a rilevare i rapporti finanziari tra l'ente proprietario e la società, la situazione contabile, gestionale e organizzativa della società, i contratti di servizio, la qualità dei servizi, il rispetto delle norme di legge sui vincoli di finanza pubblica"), nel caso dell'Unione la *governance* da parte del Comune appare maggiormente stringente, dal momento che, come prevede l'art. 32 del TUEL, siedono all'interno della stessa gli stessi rappresentanti politici ("amministratori in carica dei comuni associati"): da ciò ne discende – o ne

dovrebbe discendere - la diretta cognizione della situazione finanziaria da parte di costoro, chiamati ad approvare in seno all'Unione i documenti contabili finanziari fondamentali e le relative variazioni.

6.2.2. La necessaria sintesi documentale nel rendiconto.

Sulla scorta di quanto previsto dal combinato disposto dell'art. 147 e dall'art. 147-*quinquies* TUEL, ne deriva, altresì, che i soggetti cui compete l'organizzazione del sistema dei controlli interni sono individuati nel segretario dell'ente, nel direttore generale, laddove previsto, nei responsabili dei servizi e nelle unità di controllo, laddove istituite (anche se il comma 5, per l'effettuazione dei controlli di cui al comma 1, più enti locali possono istituire uffici unici, mediante una convenzione che ne regoli le modalità di costituzione e di funzionamento): pertanto, il funzionamento ottimale di tutto il sistema non può essere delegato solo al servizio finanziario, ma richiede una attenta programmazione delle tempistiche da parte di tutte le amministrazioni e degli organi di vertice di tutti gli enti coinvolti.

Pertanto, per gli stanziamenti non perfettamente allineati, occorre agire su impegni e accertamenti allegando al rendiconto un prospetto dimostrativo dei rapporti di debito e crediti tra Unioni e Comuni.

6.3. Il terzo momento: le variazioni di bilancio conseguenti all'esito della riconciliazione per garantire il rispetto del limite di spesa e l'attendibilità delle previsioni.

Il terzo momento fondamentale che fa capo all'ente locale e all'Unione è il definitivo allineamento delle poste di bilancio reciproche, quale adempimento cruciale di governo della gestione finanziaria, al fine di evitare il formarsi di debiti fuori bilancio occulti o parziali insussistenze degli avanzi di amministrazione.

In tal senso, le conseguenti variazioni di bilancio rappresentano lo strumento per garantire in chiave dinamica il precetto di equilibrio che comporta che esso, secondo i principi generali, deve avvenire -una volta avvedutisi della carenza sopravvenuta di risorse previste nel bilancio- anche mediante le opportune variazioni di bilancio in corso di esercizio che l'art. 193 TUEL individua come momento cruciale della tenuta dell'equilibrio di bilancio, onde evitare quindi che gli stanziamenti previsti in bilancio siano ridotti a un mero simulacro formale, privi della loro effettiva copertura, e generino, in prospettiva pluriennale, rilevanti disavanzi di amministrazione (Corte cost. sent. n. 6/2017).

Inoltre, le criticità di cui sopra, oltre a pregiudicare, come detto, gli equilibri di bilancio e la attendibilità delle risultanze e dei saldi fondamentali (Corte cost. sent. n. 184/2022), minano irrimediabilmente, altresì, il principio di rappresentanza democratica (Corte cost. sent. n. 184/2016), con le conseguenze ordinamentali stabilite per la mancata cura dell'equilibrio di bilancio, a causa dell'omesso, quanto doveroso, adozione delle variazioni di bilancio nell'esercizio considerato (Corte cost. sent. n. 247/2017).

6.4. L'ambito necessariamente ristretto dell'intervento regionale e i profili attinenti agli equilibri di bilancio.

Accanto ai due profili sopra descritti, inerenti la verifica della riconciliazione e della economicità dell'azione amministrativa, vi è -come necessario corollario - l'individuazione di una terza coordinata di analisi che concerne, parimenti, il precetto dell'equilibrio di bilancio e il correlato divieto di espansione della spesa: detti canoni si impongono, per la valenza generale della clausola, anche nei confronti di altri livelli di governo che intervengono nel delineato quadro dell'esercizio delle funzioni a livello locale, anche associato. È del resto noto che *"il principio generale dell'obbligo di copertura [si estende] oltre il bilancio dello Stato persona in senso stretto* (Corte cost. sentt. nn.9/1958, 54/1958, 7/1959, 11/1959, 47/1959, 66/1959, 31/1961, 32/1961)" ed *"il collegamento finanziario tra simili enti e lo Stato è infatti tale da dar luogo ad un unico complesso"* (Corte cost., sent. n. 92/1981, punto 6), in guisa che *"il principio costituzionale di cui all'art. 81, c. 3, Cost. non può essere eluso dal legislatore addossando ad enti, rientranti nella così detta finanza pubblica allargata, nuove e maggiori spese"* (Sezione delle autonomie, deliberazione n. 8/SEZAUT/2021/INPR).

Osta infatti, in primo luogo, all'imprescindibile obiettivo di *"raggiungimento di una situazione stabile di equilibrio del bilancio"* (Corte cost. sent. n. 18/2019) - la quale, del resto, non può essere condizionata da fattori contingenti - la eventualità di un concorso sistematico dell'intervento regionale di finanziamento degli enti locali, giustificato al fine specifico di sopperire alla eventuale maggior spesa derivante dai fattori sopra descritti e, in particolare, dallo stimolo all'esercizio associato delle funzioni. È utile sottolineare come, in relazione agli artt. 81 e 97, c. 1 Cost. proprio sotto l'aspetto della garanzia della sana ed equilibrata gestione finanziaria, il principio dell'equilibrio di bilancio non corrisponde ad un formale pareggio contabile, essendo intrinsecamente collegato invece alla continua ricerca di una stabilità economica di media e lunga durata,

nell'ambito della quale la tenuta finanziaria si esercita, non solo attraverso il rendiconto del realizzato, ma anche in relazione al consumo delle risorse impiegate. È noto, infatti, che la Consulta ha valorizzato la *"articolazione teleologica del precetto costituzionale"*, traducibile, *"sotto il profilo dinamico, nella continua ricerca degli equilibri"*, così che il valore preservato non può in quanto tale essere sottoposto *"a una notevole quantità di variabili che non consentono, se non casualmente, il raggiungimento e il mantenimento di una situazione stabile e definitiva"* (Corte cost sent. n. 247/2017).

Orbene, la stabilità strutturale dell'ente (Corte cost. sent. n. 18/2019), espressione della c.d. *"sostenibilità finanziaria"* di cui all'art. 97, c. 1, Cost., non può essere affidata - pena l'elusione dei principi generali che governano il riparto di competenze delineato dalla Carta costituzionale e, in definitiva, l'*accountability* dell'ente sovvenuto - al mero intervento in sussidiarietà dell'ente sovraordinato, se non in ambiti assolutamente limitati e circoscritti a situazioni eccezionali.

Diversamente opinando, infatti, oltre al sopra rilevato aspetto negativo di indebita dilatazione della spesa, vulnerando la proiezione nel tempo dello stabile equilibrio finanziario dell'ente (Corte cost. sent. n. 18/2019), minando cioè alle fondamenta il sistema dell'autonomia finanziaria locale mediante un incontrollabile proliferare di iniziative di sostegno finanziario esterno all'ente (al di fuori, e in ultima analisi, in contrasto con i principi ricavabili dalla normativa statale) - si verificherebbe, in secondo luogo, una non consentita, surrettizia, sostituzione da parte della Regione delle modalità ordinarie - stabilite dalla Costituzione in capo al livello statale - di finanziamento degli enti locali, violando pertanto la competenza affidata allo Stato nella materia dell'armonizzazione contabile e del coordinamento della finanza pubblica (ambiti materiali intestati alla competenza statale esclusiva il primo e ripartita il secondo).

Come era, del resto, stato sottolineato dalla giurisprudenza costituzionale, l'intervento sostitutivo di altri livelli di governo può avvenire solo per particolari e circoscritte situazioni relative ai Comuni in difficoltà: *"È in ordine al deficit strutturale imputabile alle caratteristiche socioeconomiche della collettività e del territorio, e non alle patologie organizzative, che deve essere rivolto l'intervento diretto dello Stato. Le risorse necessariamente stanziare per tali finalità - proprio in virtù dei superiori precetti costituzionali - devono essere prioritariamente destinate dallo Stato alle situazioni di accertato squilibrio strutturale dei bilanci degli enti locali"* (Corte cost. sent. n. 4 del 2020), conseguendo a ciò *"che tutte le disfunzioni [...] devono essere rimosse e non possono essere computate"*

nell'attivazione dei meccanismi di solidarietà previsti dal c. 3, 4 e 5, dell'art. 119 Cost." (Corte cost. sent. n. 115/2020).

Questa Sezione aveva analogamente già messo in evidenza, in occasione del giudizio di Parifica del rendiconto 2021, approvato con delibera n. 105/2022/PARI, l'esigenza di *"valorizzazione dell'art. 3, c. 2, Cost., nella specie sotto il profilo della tutela dei cittadini residenti nei Comuni con maggiore difficoltà economica e della riduzione/eliminazione della sperequazione tra i livelli dei servizi erogati dagli enti di base nelle comunità più povere e in quelle più ricche"* (Corte cost. sent. n. 4/2020) (...). "Per questo motivo, la concreta declinazione, da un lato, dell'illustrato principio di programmazione e, dall'altro, della corrispondenza tra funzioni e risorse, espressione del principio di equilibrio finanziario (art. 81 Cost.), la Sezione (aveva)sottolinea(to) come, ferma restando la discrezionalità del legislatore nelle scelte allocative delle risorse, quando queste ultime producono rilevanti effetti innovativi nelle relazioni finanziarie tra enti territoriali e nel consolidato delle loro risultanze, deve essere privilegiata l'allocazione delle risorse a favore dei territori più svantaggiati.

L'accertamento della descritta situazione di criticità finanziaria, astretta all'illustrata esigenza solidaristica nei confronti delle comunità meno abbienti, si può peraltro – doverosamente- ricavare non solo dall'istituita Banca dati, ma anche dalle verifiche contenute nelle delibere della Sezione regionale di controllo – la cui "fede" privilegiata è pacificamente riconosciuta dalla giurisprudenza costituzionale (Corte cost. sent. n. 18/2019) –, e la cui analisi richiede, quindi, una doverosa attenzione da parte dell'Amministrazione regionale in termini di inderogabile finanziabilità, senza peraltro indulgere a fenomeni di erogazione di risorse a pioggia, ovvero a favore di Comuni non virtuosi", pena la ingiustificata dilatazione della spesa, soprattutto corrente.

La predetta esigenza appare pertanto il necessario corollario del consolidato principio secondo cui – con riguardo agli enti territoriali – *"l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa deve essere esercitata nel rispetto dell'equilibrio del bilancio e che gli enti territoriali devono contribuire, insieme agli altri enti della finanza allargata, all'osservanza dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea"* (Corte cost. sent. n. 4 del 2020). In tale prospettiva, l'equilibrio individuale dei singoli enti è un presupposto della sana gestione finanziaria e del corretto esercizio dell'autonomia, nonché del dovere di concorrere a realizzare gli obiettivi macroeconomici nazionali e dell'Unione europea: ed è noto che *"la forza espansiva dell'art. 81, quarto [oggi terzo] comma, Cost., presidio degli equilibri*

di finanza pubblica, si sostanzia in una vera e propria clausola generale in grado di colpire tutti gli enunciati normativi causa di effetti perturbanti la sana gestione finanziaria e contabile" (Corte cost. sent. n. 192 del 2012, sent. n. 184 del 2016, sent. n. 274 del 2017).

7. Il caso concreto sottoposto allo scrutinio della Sezione.

7.1. Gli esiti derivanti dalle acquisizioni relative alla prima nota istruttoria.

Sulla base delle coordinate ermeneutiche sopra indicate, la Sezione con una prima nota istruttoria prot. n. 607 del 20 febbraio 2024, ha chiesto al Comune di Collecchio (PR) di riferire in merito ai seguenti due ambiti:

- rapporti debitori e creditori con l'Unione dei Comuni, chiedendo all'Ente se ha provveduto alla riconciliazione dei crediti e debiti reciproci con l'Unione dei Comuni a cui appartiene; in particolare, si è chiesto di fornire il dettaglio dei crediti e debiti reciproci al 31 dicembre 2022 ed informazioni sullo stato attuale dei suddetti rapporti;
- verifica della economicità dell'aggregazione associativa dei servizi e delle funzioni, chiedendo al Comune di fornire il dettaglio dei servizi e funzioni conferiti all'Unione dei Comuni al 31 dicembre 2022 e relativa decorrenza dell'affidamento. Per i servizi e funzioni conferiti, si chiedeva di dimostrare l'economicità della gestione associata argomentando in termini di efficacia ed efficienza, con riferimenti specifici ai dati indicati.

7.2. La risposta alla prima nota istruttoria.

Con nota acquisita agli atti prot. n. 801 del 7 marzo 2024 il Comune di Collecchio ha fornito riscontro come di seguito rappresentato.

7.2.1. L'Ente ha riferito di aderire all'Unione pedemontana Parmense.

Per ciò che concerne i **rapporti creditori e debitori**, l'Ente ha riferito di aver provveduto, in sede di riaccertamento ordinario dei residui, alla verifica dei debiti e dei crediti reciproci con l'Unione pedemontana Parmense, come da verbale n. 36/2023 dell'Organo di Revisione per l'approvazione del rendiconto 2022 e tale riconciliazione è stata svolta dall'Organo di Revisione anche nel Parere al rendiconto 2022 dell'Unione Pedemontana Parmense con verbale n. 37/2023 e l'esito della riconciliazione è rappresentato nella tabella che segue.

ENTI/ORGANISMI CONTROLLATI - PARTECIPATI	credito del Comune v/ente	debito dell'Ente v/Comune	diff.	debito del Comune v/ente	credito dell'Ente v/Comune	diff.
	RRAA Collecchio	RRPP Unione		RRPP Collecchio	RRAA Unione	
Unione pedemontana parmense	68.170,00	39.423,01	28.746,99	257.970,27	214.784,92	43.185,35

Il Comune di Collecchio ha precisato che i dati non risultavano coincidenti in quanto:

- nelle partite del Comune di Collecchio, sia in entrata che in spesa sono presenti € 30.000,00 relativi al giro contabile da effettuare a seguito dell'approvazione del rendiconto per proventi al Codice della strada dell'anno di riferimento;

- nelle partite del Comune di Collecchio, con riferimento al trasferimento corrente ed al trasferimento in conto capitale, vengono mantenuti gli stanziamenti definitivi previsti all'ultima variazione di bilancio approvata, in attesa della chiusura definitiva del rendiconto dell'Unione e l'eliminazione delle eventuali eccedenze avviene in sede di riaccertamento dei residui dell'anno successivo.

7.2.2. In relazione alla verifica della **economicità dell'aggregazione associativa dei servizi e delle funzioni**, il Comune di Collecchio ha trasmesso una relazione illustrativa e dettagliata per ogni funzione conferita, sottolineando che i principali conferimenti si sono susseguiti tra il 2009 e il 2013 e la normativa attualmente vigente non mette a disposizione parametri/indicatori ben definiti per dimostrare che i vari conferimenti rispettino i principi di economicità, efficienza ed efficacia, pertanto, l'Ente ha trasmesso una relazione descrittiva ritenendo che potesse rispondere alla richiesta istruttoria.

Premessa dell'Ente.

Il Comune di Collecchio ha precisato che lo scopo della relazione fornita è attestare come la gestione associata dei servizi abbia consentito, a seconda dei casi:

- risparmi di spesa rispetto alla gestione comunale;
- erogazione di servizi di primaria importanza, impossibili a livello comunale.

L'Ente ha voluto chiarire che in fase di conferimento delle funzioni all'Unione non era richiesta un'analisi sull'economicità della scelta, essendo data

come assunto dal legislatore sulla scorta di analisi di più ampio respiro condotte a livello nazionale. Per il Comune, il solo limite definito era riportato nel TUEL all'art. 32, comma 5 *"All'unione sono conferite dai comuni partecipanti le risorse umane e strumentali necessarie all'esercizio delle funzioni loro attribuite. Fermi restando i vincoli previsti dalla normativa vigente in materia di personale, la spesa sostenuta per il personale dell'Unione non può comportare, in sede di prima applicazione, il superamento della somma delle spese di personale sostenute precedentemente dai singoli comuni partecipanti. A regime, attraverso specifiche misure di razionalizzazione organizzativa e una rigorosa programmazione dei fabbisogni, devono essere assicurati progressivi risparmi di spesa in materia di personale"*.

L'Ente, in merito, ha evidenziato che tale riferimento normativo fa riferimento alla spesa di personale e non anche alla spesa corrente o spesa istituzionale e ritiene in tal senso esplicativa la Sentenza del Consiglio di Stato n. 376/2024 dell'11 gennaio 2024 che richiama il mutato ruolo delle Unioni che non è solamente quello di generare risparmi, ma anche di "valorizzazione della sussidiarietà e di conseguimento di un'omogeneità tendenziale dei livelli delle prestazioni, individuando un punto di equilibrio fra perseguimento di economie di scala, cioè migliore allocazione ed utilizzazione delle risorse finanziarie ed organiche disponibili, ampliamento del novero dei servizi in concreto erogati – o in astratto erogabili – alla cittadinanza dai Comuni associati, e rispetto delle tradizioni e della cultura specifica dei luoghi".

Il Comune ha ribadito che la scelta della gestione associata, rispetto alle normative susseguitesi a livello nazionale e regionale, è sempre più parsa quella prioritaria, dovendosi piuttosto argomentare, in un contesto in cui le dimensioni associative vengono favorite e sostenute con incentivi diretti (contributi ordinari) e indiretti (possibilità di accesso a finanziamenti preclusa agli enti non costituiti in forma associativa), una scelta di carattere opposto che non consente di accedere ad un sistema incentivante decisamente attrattivo per la possibilità di sostenere innovazione ed aumento di servizi.

Il Comune ha sottolineato come l'accesso a tali finanziamenti non abbia rappresentato una modalità ordinaria per il finanziamento del bilancio dell'Unione, che risulta sostenuto dai trasferimenti dei Comuni per la gestione associata delle funzioni secondo i principi di economicità ed efficienza perseguiti, ma sia stato perseguito con lo scopo di sostenere innovazione, digitalizzazione e aumento dei

servizi offerti ai cittadini del Comune di Collecchio che, diversamente, non avrebbero potuto beneficiarne.

Il Comune di Collecchio ha inoltre precisato che dalla sua costituzione, l'Unione Pedemontana Parmense è riuscita ad attrarre finanziamenti regionali ordinari per quasi 3,7 milioni di euro e ad accedere, grazie alle migliori capacità progettuali e alla propria natura di ente associativo, ad ulteriori importanti contributi specifici. Senza queste risorse, i Comuni appartenenti all'ambito si sarebbero privati di un'importante risorsa da investire nell'erogazione di servizi più qualificati, efficienti, adeguati ad un contesto sociale e normativo in costante mutamento.

Funzioni conferite all'Unione.

L'Ente ha rappresentato nella tabella che segue le funzioni conferite al 31 dicembre 2022 evidenziando che si tratta, in larga parte, di funzioni conferite da moltissimi anni per le quali non è agevole ricostruire in breve tempo tutti gli elementi ed i dati necessari ad un'analisi approfondita e dettagliata.

Considerato che la modalità associata ha rappresentato per l'Ente, nel contesto normativo sopra richiamato, la scelta d'elezione indicata dalle leggi per la gestione di funzioni e servizi, ha precisato di non aver sempre raccolto, preliminarmente ai conferimenti di funzioni all'Unione, tutti i dati atti a dimostrarne l'efficacia e l'economicità rispetto alla gestione da parte del singolo Comune e la ricostruzione a posteriori risulta di complessa realizzazione. Il Comune di Collecchio ha però dichiarato che sono tuttavia presenti allo stato elementi sufficienti per sostenere la correttezza della scelta effettuata, nella misura illustrata nella relazione presentata.

Funzioni	Delibera di consiglio	Data avvio
Polizia Locale e notificazione degli atti	Nr. 9 del 09.04.2009	01.05.2009
Protezione Civile	Nr. 10 del 09.04.2009	01.05.2009
Sportello Unico Attività Produttive	Nr. 11 del 09.04.2009 Modifica Nr.41 del 29.09.2015	01.5.2009
Sistemi Informatici Associati	Nr. 56 del 19.07.2012	01.08.2012
Organizzazione unitaria del servizio di gestione del personale	Nr. 57 19.07.2012	01.08.2012
gestione associata dei servizi sociali mediante l'azienda consortile pedemontana sociale	nr. 46 del 11.06.2013	Data sottoscrizione convenzione
Gestione in forma associata delle acquisizioni di forniture, servizi e lavori mediante costituzione della Centrale Unica di Committenza	Nr. 79 18.12.2014	01.01.2015
Sismica	Nr. 7 del 06.02.2018	Data sottoscrizione convenzione
Altre attività	Delibera di consiglio	Data avvio
gestione unificata del servizio di brokeraggio assicurativo e della gestione del contratto di brokeraggio	Nr. 26 del 24.03.2011 Nr. 26 del 27.05.2015 Nr. 65 del 28.12.2021	Data sottoscrizione convenzione fino 31.12.2015 2015/2020 2021/2028
funzione dell'organo di revisione	Nr. 74 del 27.11.2014	Data sottoscrizione convenzione
gestione associata dei servizi di anticorruzione e trasparenza	Nr. 2 del 31.01.2017	Data sottoscrizione convenzione
funzioni relative ai servizi turistici	Nr. 6 del 06.02.2018	Data sottoscrizione convenzione

7.3. Gli esiti derivanti dalle acquisizioni relative alla seconda nota istruttoria.

7.3.1. La Sezione, facendo seguito alla precedente nota istruttoria prot. n. 607 del 20 febbraio 2024, ha chiesto all'Ente, con nota di supplemento istruttorio prot. n. 6377 del 6 novembre 2024, di integrare la risposta fornita in data 7 marzo 2024 registrata al prot. C.d.c. n. 801 chiedendo la compilazione di due moduli che, in modo sintetico e schematico, rappresentano la concreta esplicazione dei principi sopra descritti: uno relativo ai rapporti debitori e creditori con l'Unione dei Comuni e uno relativo alla verifica dell'economicità dell'aggregazione associativa dei servizi e delle funzioni. Inoltre, a corredo di quest'ultimo, si sono chiesti i dati relativi agli apporti finanziari di altri enti a sostegno dell'equilibrio di bilancio dell'Unione.

7.3.2. Con nota acquisita agli atti prot. n. 6513 del 14 novembre 2024 il Comune di Collecchio ha fornito riscontro come di seguito rappresentato.

Modello 1 "riconciliazione crediti/debiti con l'Unione dei Comuni"

Il Comune di Collecchio ha dichiarato di aver provveduto alla riconciliazione dei crediti e debiti reciproci al 31 dicembre 2022 con l'Unione di Comuni a cui appartiene in sede di rendiconto di gestione con apposito atto, precisando che, in sede di verifica dei debiti e crediti delle partecipate/enti strumentali, il Comune provvede alla verifica dei residui attivi e passivi nel proprio bilancio e nel bilancio dell'Unione, con inserimento del dato nel verbale dell'Organo di revisione, sia per il Comune di Collecchio che per l'Unione Pedemontana Parmense

Il modello 1 "riconciliazione crediti/debiti con l'Unione" fornito dal Comune di Collecchio è il seguente e il Comune ha precisato che non ci sono partite in contestazione tra il Comune e l'Unione e per i dati di bilancio dell'Unione ha allegato una dichiarazione debitamente firmata dal responsabile finanziario dell'Unione e il parere dell'Organo di revisione dell'Unione Pedemontana Parmense nel quale vengono dichiarati gli stessi importi.

RAPPORTI DEBITORI COMUNE VERSO UNIONE				CONTABILITA' UNIONE		DIFFERENZA AL 31/12/2022	MOTIVAZIONE
ANNO ORIGINALE RS	DESCRIZIONE	IMPORTO AL 31/12/2022	IMPORTO AL 31/12/2023	IMPORTO AL 31/12/2022	IMPORTO AL 31.12.2023		
2020	815/2020 - CUP: G9218000000001 - UNIONE - RISTRUTT. EX CASA CUSTODE PARCO NEVICATI - SPESE DI GARAN Q.T.E.	375,00	0,00	0,00	0,00	375,00	Impegno già pagato con quota ordinaria
2022	1386/2022 - AUTORITA' DI VIGILANZA - PROCEDURA NEGOTIATA EX ART.36 C.2 LETT. C D.LGS 50/16 PER L'AFFIDAMENTO DEI	225,00	0,00	225,00	0,00	0,00	
2022	798/2022 - UNIONE PEDEMONTANA PARMENSE - TRASFERIMENTO ANNO 2022	32.597,54	0,00	28.592,39	0,00	4.005,15	(*) vedi nota sotto
2022	592/2022 - TRASFERIMENTO CORRENTE 2022 - QUOTA SOCIALE	41.678,08	41.678,08	175.773,48	175.773,48		Mandato dall'ente effettuato 26/1/2024
2022	594/2022 - TRASFERIMENTO CORRENTE 2022 - QUOTA SOCIALE	25.692,42	25.692,42				Mandato dall'ente effettuato 26/1/2024
2022	595/2022 - TRASFERIMENTO CORRENTE 2022 - QUOTA SOCIALE	9.627,08	9.627,08				Mandato dall'ente effettuato 26/1/2024
2022	593/2022 - TRASFERIMENTO CORRENTE 2022 - QUOTA SOCIALE	70.029,88	70.029,88				Mandato dall'ente effettuato 26/1/2024
2022	596/2022 - TRASFERIMENTO CORRENTE 2022 - QUOTA SOCIALE	9.088,37	9.088,37				Mandato dall'ente effettuato 26/1/2024
2022	597/2022 - TRASFERIMENTO CORRENTE 2022 - QUOTA SOCIALE	1.441,45	1.441,45				Mandato dall'ente effettuato 26/1/2024
2022	598/2022 - TRASFERIMENTO CORRENTE 2022 - QUOTA SOCIALE	18.216,15	18.216,15				Mandato dall'ente effettuato 26/1/2024
2022	2007/2022 - UNIONE PEDEMONTANA - QUOTA CAPITALE 2022	19.000,00	0,00	7.920,68	0,00	11.079,32	(*) vedi nota sotto
2022	TRASFERIMENTO AD UNIONE PER CDS	30.000,00	0,00	0,00	0,00	30.000,00	(*) vedi nota sotto
2022	AFFIDAMENTO IN APPALTO DEI SERVIZI ASSICURATIVI - RIMBORSO DA COMUNI CONTRIBUTO ANAC	0,00	0,00	85,72	0,00	-85,72	Incluso per il Comune di Collecchio nel trasferimento corrente
2022	CONVENZIONI CON SERI PER LA GESTIONE DELLE FUNZIONI DI "UFFICIO EUROPA" PERIODO MAG-DIC 2022	0,00	0,00	1.538,96	0,00	-1.538,96	Incluso per il Comune di Collecchio nel trasferimento corrente

(*) come già comunicato nella nota a riscontro dell'istruttoria: Nelle partite del Comune di Collecchio con riferimento al trasferimento corrente ed al trasferimento in conto capitale vengono mantenuti gli stanziamenti definitivi previsti all'ultima variazione di bilancio approvata, in attesa della chiusura definitiva del rendiconto ente Unione; l'eliminazione delle eventuali eccedenze avviene in sede di riaccertamento residui dell'anno successivo.

RAPPORTI CREDITORI COMUNE VERSO UNIONE				CONTABILITA' UNIONE		DIFFERENZA AL 31/12/2022	MOTIVAZIONE
ANNO ORIGINALE RS	DESCRIZIONE	IMPORTO AL 31/12/2022	IMPORTO AL 31.12.2023	IMPORTO AL 31/12/2022	IMPORTO AL 31/12/2023		
2022	277/2022 - UNIONE PEDEMONTANA PARMENSE - PERSONALE COMANDATO	30.670,00	0,00	30.670,00	0,00	0,00	
2022	272/2022 - UNIONE PEDEMONTANA PARMENSE - RIMBORSO PRESIDIO	7.500,00	0,00	7.500,00	0,00	0,00	
2022	271/2022 - CDS - PROVENTI RIMBORSO UNIONE	30.000,00	0,00	0,00	0,00	30.000,00	
2020	853/2020 - COI UNIONE PEDEMONTANA PARMENSE: COMPENSO TRATTAMENTO ACCESSORIO - LAVORO STRAORDINARIO COVID-19	0,00	0,00	1.253,01	0,00	-1.253,01	Non registrato entrata
		68.170,00	0,00	39.423,01	0,00		

Modello 2 "Economicità"

Il Comune di Collecchio ha precisato nella risposta istruttoria che i principali conferimenti si sono susseguiti tra il 2009 ed il 2013 e, pertanto, il confronto tra le differenti gestioni risulta difficoltoso, come già relazionato con la prima risposta istruttoria.

I dati relativi all'impatto economico delle funzioni trasferite in Unione sono rappresentati dalle tabelle che seguono, elaborate dall'Ente in sede di risposta istruttoria.

Polizia Locale

IMPATTO ECONOMICO funzioni/servizi gestite in Unione	Costo corrente (impegnato) ante Unione anno 2009 rivalutato (*)	n. utenti ante Unione (**)	Costo medio per utente	Costo corrente (impegnato) anno di verifica 2022	n. utenti 2022 (**)	Costo medio per utente
Polizia Locale	487.923,24	13627	35,81	231.460,90	14710	15,73

(*) Metodologia di rivalutazione dell'impatto economico del costo ante Unione, al fine di renderlo confrontabile con il dato attuale:
 - spese di beni e servizi ante Unione rivalutati all'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati FOI (fonte ISTAT),
 - spese di personale ante Unione rivalutate per effetto degli adeguamenti contrattuali: utilizzato l'ultimo CCNL
 (**) Numero utenti: popolazione residente.

Protezione civile

IMPATTO ECONOMICO funzioni/servizi gestite in Unione	Costo corrente (impegnato) ante Unione anno 2009 rivalutato (*)	n. utenti ante Unione (**)	Costo medio per utente	Costo corrente (impegnato) anno di verifica 2022	n. utenti 2022 (**)	Costo medio per utente
Protezione Civile	23.025,96	13627	1,69	25.152,64	14710	1,71

(*) Metodologia di rivalutazione dell'impatto economico del costo ante Unione, al fine di renderlo confrontabile con il dato attuale:
 - spese di beni e servizi ante Unione rivalutati all'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati FOI (fonte ISTAT),
 - spese di personale ante Unione rivalutate per effetto degli adeguamenti contrattuali: utilizzato l'ultimo CCNL.

Sportello Unico attività produttive e sismica

IMPATTO ECONOMICO funzioni/servizi gestite in Unione	Costo corrente (impegnato) ante Unione anno 2009 rivalutato (*)	n. utenti ante unione (**)	Costo medio per utente	Costo corrente (impegnato) anno di verifica 2022	n. utenti 2022 (**)	Costo medio per utente
Suap e sismica	61.660,77	13627	4,52	43.905,55	14710	2,98

(*) Metodologia di rivalutazione dell'impatto economico del costo ante Unione, al fine di renderlo confrontabile con il dato attuale:
 - spese di beni e servizi ante Unione rivalutati all'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati FOI (fonte ISTAT),
 - spese di personale ante Unione rivalutate per effetto degli adeguamenti contrattuali: utilizzato l'ultimo CCNL.
 (**) Numero utenti: popolazione residente.

Servizi informatici

IMPATTO ECONOMICO funzioni/servizi gestite in Unione	Costo corrente (impegnato) ante Unione anno 2011 rivalutato (*)	n. utenti ante Unione (**)	Costo medio per utente	Costo corrente (impegnato) anno di verifica 2022	n. utenti 2022 (**)	Costo medio per utente
Servizio informatico	229.051,90	14167	16,17	112.540,26	14710	7,65

(*) Metodologia di rivalutazione dell'impatto economico del costo ante Unione, al fine di renderlo confrontabile con il dato attuale:

- spese di beni e servizi ante Unione rivalutati all'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati FOI (fonte ISTAT),
- spese di personale ante Unione rivalutate per effetto degli adeguamenti contrattuali: utilizzato l'ultimo CCNL

(**) Numero utenti: popolazione residente.

Servizio personale

IMPATTO ECONOMICO funzioni/servizi gestite in Unione	Costo corrente (impegnato) ante Unione anno 2013 rivalutato (*)	n. utenti ante Unione (**)	Costo medio per utente	Costo corrente (impegnato) anno di verifica 2022	n. utenti 2022 (**)	Costo medio per utente
Servizio personale	73.420,86	14167	5,18	67.312,17	14710	4,58

(*) Metodologia di rivalutazione dell'impatto economico del costo ante Unione, al fine di renderlo confrontabile con il dato attuale:

- spese di beni e servizi ante Unione rivalutati all'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati FOI (fonte ISTAT),
- spese di personale ante Unione rivalutate per effetto degli adeguamenti contrattuali: utilizzato l'ultimo CCNL

(**) Numero utenti: popolazione residente.

Servizi sociali

IMPATTO ECONOMICO funzioni/servizi gestite in Unione	Costo corrente (impegnato) ante Unione anno 2013 rivalutato (*)	n. utenti ante Unione (**)	Costo medio per utente	Costo corrente (impegnato) anno di verifica 2022	n. utenti 2022 (**)	Costo medio per utente
Servizio Sociale	1.562.959,76	14151	110,45	1.757.734,80	14710	118,49

(*) Metodologia di rivalutazione dell'impatto economico del costo ante Unione, al fine di renderlo confrontabile con il dato attuale: non avendo la possibilità di scorporare la quota di costo per beni e servizi dalla quota di spesa di personale, viene indicato il mero trasferimento dato.

(**) Numero utenti: popolazione residente.

Organo di revisione

IMPATTO ECONOMICO funzioni/servizi gestite in Unione	Costo corrente (impegnato) ante Unione anno 2013 rivalutato (*)	n. utenti ante Unione (**)	Costo medio per utente	Costo corrente (impegnato) anno di verifica 2022	n. utenti 2022 (**)	Costo medio per utente
Organo di Revisione	11.999,69	14151	0,85	14.222,51	14710	0,97

(*) Metodologia di rivalutazione dell'impatto economico del costo ante Unione, al fine di renderlo confrontabile con il dato attuale:

- spese di beni e servizi ante Unione rivalutati all'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati FOI (fonte ISTAT),

(**) Numero utenti: popolazione residente.

CUC - Centrale Unica di Committenza

IMPATTO ECONOMICO funzioni/servizi gestite in Unione	Costo corrente (impegnato) ante Unione anno 2013 rivalutato (*)	n. utenti ante Unione (**)	Costo medio per utente	Costo corrente (impegnato) anno di verifica 2022	n. utenti 2022 (**)	Costo medio per utente
CUC	15.354,97	14151	1,09	4.740,84	14710	0,32

(*) Metodologia di rivalutazione dell'impatto economico del costo ante Unione, al fine di renderlo confrontabile con il dato attuale:

- spese di personale ante Unione rivalutate per effetto degli adeguamenti contrattuali: utilizzato l'ultimo CCNL

(**) Numero utenti: popolazione residente.

Anticorruzione, turismo e Ufficio Europa

IMPATTO ECONOMICO funzioni/servizi gestite in Unione	Costo corrente (impegnato) ante Unione anno 2017 rivalutato (*)	n. utenti ante Unione (**)	Costo medio per utente	Costo corrente (impegnato) anno di verifica 2022	n. utenti 2022 (**)	Costo medio per utente
Anticorruzione/turismo Ufficio Europa	17.944,53	14167	1,27	14.941,60	14710	1,02

(*) Metodologia di rivalutazione dell'impatto economico del costo ante Unione, al fine di renderlo confrontabile con il dato attuale:

- spese di personale ante Unione rivalutate per effetto degli adeguamenti contrattuali: utilizzato l'ultimo CCNL

L'Ente ha chiarito che l'aumento del costo dei servizi sociali è motivato dall'aumento dell'IVA sulle prestazioni svolte dalle cooperative sociali passato dal 4% al 5%; dalle nuove richieste dovute al periodo Covid e dalla significativa presenza sul territorio. L'aumento dei costi dell'Organo di revisione è stato motivato dal Comune con il D.M. 21 dicembre 2018 di aumento dei compensi per i revisori dei conti e con il rimborso spese per due membri del Collegio sorteggiati dalla Prefettura e residenti fuori Provincia.

Tassi di copertura dei costi delle funzioni trasferiti in Unione

Per quanto riguarda i tassi di copertura dei costi delle funzioni e dei servizi trasferiti in Unione, il Comune ha fornito i seguenti dati relativi alla copertura dei costi ante Unione e in Unione per l'anno 2022.

TASSO DI COPERTURA DEL COSTO funzioni/servizi gestite in Unione	Costo ante Unione	Costo ante Unione rivalutato	Entrate da tariffa	Entrate dell'Ente da bilancio	Entrate da contributi esterni
Polizia Municipale	377.380,22	487.923,24	470.000,00	- 92.619,78	-
Protezione civile	20.336,76	23.025,96	-	20.336,76	-
Suap e sismica	54.264,65	61.660,77	10.000,00	44.264,65	-
Servizio Informatico	183.370,20	229.051,09	-	183.370,20	-
Servizio Personale	63.330,83	73.420,86	-	63.330,83	-
Servizio Sociale	1.562.959,76	1.562.959,76	-	1.562.959,76	-
Organo di Revisione	9.966,52	11.999,69	-	9.966,52	-
Cuc	13.562,57	15.354,97	-	13.562,57	-
Anticorruzione/ Turismo / Ufficio Europa	16.665,11	17.944,53		16.665,11	

TASSO DI COPERTURA DEL COSTO funzioni/servizi gestite in Unione	Costo in Unione anno 2022	Entrate da tariffa	Entrate da trasferimento comunale	Entrate da contributi esterni	Note
Collegio dei revisori	14.222,51		14.222,51		
Servizio Segreteria	37.972,37		37.972,37		
Servizio Personale	86.445,43		67.312,17	19.133,26	quota di contributo da regione per PRT euro 11.535,81 quota di contributo da regione per incarico facilitatore per euro 7.597,45
Servizio Ced	138.887,40		112.540,26	26.347,14	quota di contributo da regione per PRT euro 26.347,14
Cuc	4.740,84		4.740,84		
Anticorruzione/Turismo/Europa	40.609,50	23.923,10	14.941,60	1.744,80	quota di contributo da destinazione turistica emilia
Servizio Polizia Locale	386.442,68	100.795,55	231.460,90	54.186,23	quota di contributo da regione per PRT euro 54.186,23
Servizio Protezione civile	34.858,59	0,00	25.152,64	9.705,95	quota di contributo da regione per PRT euro 6.717,22 quota ristoro spese emergenza covid da ministero per euro 2.588,73 comprendono spese per emergenza covid anno 2022 (Collecchio euro 4.722,30)
Servizio Suap e Sismica	59.064,66	15.158,11	43.905,55	0,00	
Servizi Sociali	1.757.734,80		1.757.734,80		

I dati rappresentati evidenziano che, prima del trasferimento in Unione, i costi dei servizi e funzioni erano coperti per il 20,85% da entrate da tariffa e per il 79,15% con entrate di bilancio dell'Ente; nel 2022 i costi risultavano invece coperti per il 5,46% da entrate da tariffa, per il 90,20% con entrate da trasferimento comunale e per il 4,34% da contributi esterni.

7.3.3. Dall'esame della documentazione acquisita in sede istruttoria e agli atti della Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna emerge, pertanto, quanto segue.

Lo scrutinio operato dalla Sezione, in primo luogo, conduce alla conclusione circa la corretta **riconciliazione dei rapporti creditori e debitori con l'Unione pedemontana Parmense**. In secondo luogo, sempre dalla documentazione fornita dall'Ente, tramite il confronto tra i dati ante Unione e i dati 2022, si palesa un **costo medio per utente** generalmente migliorato in Unione, eccetto i servizi sociali, motivato con l'aumento dell'IVA sulle prestazioni svolte dalle cooperative sociali, per nuove richieste dovute al periodo Covid e per la significativa presenza sul territorio ed eccetto le spese per l'Organo di revisione a causa dell'aumento dei compensi definiti con Decreto Ministeriale e per i rimborso spese per due membri residenti fuori Provincia.

In terzo luogo, per quanto riguarda il **tasso di copertura delle funzioni conferite in Unione**, i dati rappresentati evidenziano che in Unione è calata la

copertura del costo con entrate da tariffe e i contributi esterni incidono solo con una bassa percentuale pari a 4,34%.

8. Conclusioni.

8.1. Premessa.

Come più volte sottolineato, la fattispecie all'esame della Sezione concerne l'ossequio ai principi costituzionali, concretamente declinati nello specifico, della situazione finanziaria dell'Ente locale il quale, partecipando ad un'Unione di Comuni, costituita ex art. 32 del TUEL, conferisce a quest'ultimo soggetto giuridico l'esercizio di proprie funzioni e propri servizi con lo scopo di realizzare una gestione associata con altri Enti, anch'essi afferenti all'Unione: essa deve essere orientata -secondo le previsioni normative- al conseguimento dell'economicità delle gestioni, mediante la riduzione della spesa non intaccando o al più aumentando la qualità dell'*output* reso alla collettività di riferimento. Dalla documentazione acquisita in atti emerge pertanto con chiarezza la direzione intrapresa dalla Sezione in ordine alla verifica del canone fondamentale dell'equilibrio di bilancio e della economicità dell'azione amministrativa da parte dell'Unione, volta a evitare fenomeni, da un lato, di indebita dilatazione della spesa e, dall'altro, di non consentita asimmetria delle poste iscritte nei bilanci dell'Unione e degli enti associati. L'analisi della Sezione si è pertanto concentrata -in primo luogo- sulla riconciliazione dei rapporti creditori/debitori fra il Comune e l'Unione e -in secondo luogo- sul controllo sul conseguimento dell'economicità della decisione adottata di conferimento all'Ente associativo di funzioni e servizi. In particolare, in quest'ultimo caso il controllo verte sul confronto fra la spesa sostenuta dall'Ente prima del conferimento in Unione con quella all'anno 2022, periodo nel quale la gestione viene attuata in modalità aggregata mediante la forma associativa a cui esso aderisce.

Inoltre, nella verifica dell'economicità dell'azione amministrativa, lo scrutinio operato dalla Sezione concerne anche l'entità e la qualità degli apporti finanziari, anche per la loro incidenza sulla stabilità dell'equilibrio finanziario dell'ente associato.

8.2. La verifica della situazione concreta all'esame della Sezione.

Nel caso di specie, il Comune di Collecchio, al 31 dicembre 2022, aveva conferito all'Unione pedemontana Parmense una serie di funzioni e servizi: polizia

locale e notificazione degli atti; protezione civile; sportello unico delle attività produttive; sistemi informatici associati; organizzazione unitaria del servizio di gestione del personale; gestione associata dei servizi sociali mediante l'azienda consortile perdemontana sociale; acquisizione di forniture, servizi e lavori mediante la costituzione della Centrale Unica di committenza; funzione sismica; gestione unificata del servizio di brokeraggio assicurativo e della gestione del contratto di brokeraggio; funzione dell'Organo di revisione; gestione associata dei servizi di anticorruzione e trasparenza e funzioni relative ai servizi turistici.

8.3. Gli esiti della verifica.

Nel confronto con la documentazione acquisita e dalle risultanze istruttorie cui è pervenuto lo scrutinio della Sezione, emerge, pertanto, l'esigenza del necessario rispetto delle regole contabili afferenti agli equilibri di bilancio (art. 81 Cost.) e del buon andamento dell'azione amministrativa del Comune (art. 97 Cost.), analizzata, in particolare, sotto il profilo degli adempimenti necessari attinenti al rapporto finanziario con l'Unione dei Comuni.

8.4. Gli esiti in particolare inerenti il rispetto dei precetti ex art 81 Cost. in termini di riconciliazione dei rapporti creditori/debitori fra l'Ente e il Comune.

Con riferimento alla riconciliazione dei rapporti creditori/debitori fra l'Ente e il Comune, la Sezione prende atto, sulla base di quanto riferito dall'Ente, della riconciliazione dei rapporti creditori e debitori alla data del 31 dicembre 2022 fra le poste iscritte nel bilancio comunale e quelle di cui al documento contabile unionale.

8.5. Gli esiti in particolare inerenti il rispetto dei precetti ex art. 97 Cost in termini di economicità delle attività conferite.

Con riferimento al controllo sull'economicità delle gestioni, la Sezione, in sintesi, rileva che dal confronto tra i dati ante Unione e i dati 2022 emerge un costo medio per utente generalmente migliorato in Unione, eccetto per i servizi sociali, motivato con l'aumento dell'IVA sulle prestazioni svolte dalle cooperative sociali, per nuove richieste dovute al periodo Covid e per la significativa presenza sul territorio, eccezion fatta per le spese per l'Organo di revisione (a causa

dell'aumento dei compensi definiti con Decreto Ministeriale e per il rimborso spese per due membri residenti fuori Provincia).

La Sezione, conformandosi nella sostanza alla *ratio* individuata dal legislatore e interpretata dalla giurisprudenza costituzionale e contabile (come poc'anzi enunciata) rammenta tuttavia che l'esigenza di fondo che legittima, appunto, la creazione di enti pubblici, quali aggregazioni di Enti locali, a mente dell'art. 32 del TUEL, non consente indebite e non giustificate dilatazioni della spesa al fine di non pregiudicare gli equilibri di bilancio e frustrare la *ratio essendi* dell'aggregazione. Purtuttavia, ulteriori variazioni delle attività esercitate devono essere, naturalmente, realizzate esclusivamente se suffragate da legittime ragioni di interesse pubblico, esplicitate in modo esaustivo in appositi provvedimenti coi quali viene anche disposto in merito alle adeguate coperture finanziarie nel rispetto dei diversi vincoli di spesa. Al riguardo, il Collegio rinnova quanto in precedenza rappresentato ovvero *"Spetta agli Enti interessati disegnare, in concreto, la nuova organizzazione delle funzioni, adottando un modello che non si riveli elusivo degli intenti di riduzione della spesa, efficacia, efficienza ed economicità perseguiti dal legislatore [...]"* (Corte dei conti, Parere Piemonte n. 287/2012).

La Sezione invita, pertanto, l'Ente a monitorare costantemente la spesa riferita ai servizi e alle funzioni conferiti in Unione: il che postula in concreto l'obbligo di adottare tutte le possibili azioni volte al miglioramento del dato finanziario indirizzate alla riduzione continua della spesa, pur non intaccando la qualità del servizio - seppure negli anni sia stato interessato da mutamenti significativi - reso alla collettività. In sostanza, l'economicità della gestione associata è un traguardo da raggiungere costantemente in un percorso volto al miglioramento continuo nei termini esposti volti a ossequiare la *ratio* legislativa che consente il conferimento in Unioni di servizi/funzioni ancorando la circostanza ad un miglioramento a livello di spesa.

Parimenti, L'Ente deve continuare a monitorare la spesa riferita alle funzioni e ai servizi conferiti in Unione e oggetto della presente analisi, onde evitare un improvviso rialzo del costo associato, essendo anche per esse valevole il principio del miglioramento continuo in ottica di economicità crescente delle attività esercitate.

Invero, il principio dell'equilibrio di bilancio non corrisponde ad un formale pareggio contabile, essendo intrinsecamente collegato invece alla continua ricerca di una stabilità economica di media e lunga durata, nell'ambito della quale la

tenuta finanziaria si esercita, non solo attraverso il rendiconto del realizzato, ma anche in relazione al consumo delle risorse impiegate.

8.6. La verifica ai fini dell'equilibrio stabile derivante dall'influenza degli apporti finanziari esterni.

Nella verifica operata in tal senso, incide necessariamente anche la dinamica afferente al tasso di copertura delle funzioni conferite in Unione, i cui dati rappresentati evidenziano un apporto di risorse finanziarie trasferite da soggetti esterni. A tal fine all'Ente compete la verifica circa l'effettiva copertura economica per le spese pubbliche la quale non può dipendere in modo permanente dall'apporto non continuativo di altri livelli di governo, ma, funzionale alla erogazione del servizio, deve tendere alla autosufficienza, pena l'indebita dilatazione della spesa in relazione al ricordato canone dell'equilibrio di bilancio (Corte Cost. sent. n. 192/2012).

L'esigenza di garantire l'equilibrio di bilancio quale condizione fondamentale affinché le spese siano sostenibili e non venga compromessa la stabilità finanziaria, discende pertanto dalla necessità - affermata quale corollario del principio anzidetto dalla giurisprudenza costituzionale (Corte cost. sent. n. 10/2016)- di non far dipendere in modo sproporzionato (Corte cost sent n. 188/2015) la copertura finanziaria dal finanziamento derivante da altri livelli di governo, finanziamento che, come tale, è *naturaliter* privo della fondamentale caratteristica di stabilità e continuità.

In assenza di adeguate fonti di finanziamento, in un quadro organico e complessivo, sufficientemente stabile, a cui attingere per soddisfare i bisogni della collettività di riferimento, a cui per le ragioni sopra espresse (anche al punto 6.4) non può adempiere un livello di governo diverso, diverrebbe quindi arduo rispondere alla primaria e fondamentale esigenza di preordinare, organizzare e qualificare la gestione dei servizi a rilevanza sociale da rendere alle popolazioni interessate (Corte cost. sent. n. 10/2016). È stato in proposito più volte ribadito che «l'esistenza di oneri nascenti dal contenuto della legge determina la necessità di (...)un obbligo costituzionale di indicazione al quale il legislatore, anche regionale (*ex plurimis*, sentenza n. 68 del 2011), non può sottrarsi, ogni qual volta esso preveda attività che non possano realizzarsi se non per mezzo di una spesa» (sentenza n. 51 del 2013)» (Corte cost sent. n. 4/2014).

La necessità di mantenere un'adeguata proporzionalità e responsabilità nella pianificazione delle spese pubbliche esprime pertanto un preciso obbligo, in detto contesto, in capo all'ente locale, di verifica - diventando altresì fondamentale canone e presupposto del buon andamento dell'amministrazione (Corte cost sent 10/2016) - circa la effettiva e stabile quantificazione delle risorse in modo funzionale e proporzionato alla realizzazione degli obiettivi previsti dalla legislazione vigente. In tal modo, detta verifica da parte dell'ente locale può scongiurare altresì l'indebita dilatazione della spesa «in assenza di correlate misure che ne possano giustificare il dimensionamento attraverso il recupero di efficienza o una riallocazione di parte delle funzioni a suo tempo conferite» (Corte cost. sent. n. 188/2015), tale da comportare contestualmente un grave pregiudizio all'assolvimento delle funzioni attribuite dall'ente all'Unione.

P.Q.M.

la Sezione Regionale di Controllo per l'Emilia-Romagna nel concludere l'esame sulla documentazione pervenuta dal Comune di Collecchio:

- prende atto della riconciliazione dei rapporti creditori e debitori con la propria Unione dei Comuni per l'anno 2022;
- esprime il giudizio circa l'economicità delle funzioni e dei servizi conferiti in Unione nei termini enunciati in parte motiva e nei termini ivi indicati, raccomandando, a detti fini, l'intrapresa di iniziative volte a ossequiare concretamente il principio previsto dall'art. 97 Cost. mediante la verifica effettiva del rapporto tra i costi e le entrate, anche provenienti da apporti esterni;

DISPONE

che la presente deliberazione venga trasmessa, a cura della Segreteria in via telematica, mediante l'applicativo Con.Te., al Consiglio comunale, al Sindaco e all'Organo di revisione del Comune di Collecchio (PR);

Rammenta l'obbligo di pubblicazione della presente pronuncia ai sensi dell'art. 31 del D. Lgs. n. 33/2013.

Così deciso in Bologna, nella Camera di Consiglio del 9 gennaio 2025.

Il Presidente

Marcovalerio Pozzato
(firmato digitalmente)

Il Relatore

Tiziano Tessaro
(firmato digitalmente)

Depositata in segreteria in data 3 febbraio 2025

Il Funzionario preposto
Nicoletta Natalucci
(firmato digitalmente)