



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.ssa Ilaria Pais Greco	Primo referendario
dott. Antonino Carlo	Referendario
dott. Massimo Galiero	Referendario
dott. Massimiliano Maitino	Referendario

*in collegamento telematico

Adunanza del 9 gennaio 2025
Comune di Correggio (RE)
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. SC_ER 608 del 20 febbraio 2024 e n. SC_ER 6380 del 6 novembre 2024;

Viste le note di risposta fornite dal Comune di Correggio acquisite agli atti con prot. n. SC_ER n. 897 del 13 marzo 2024; SC_ER 6522, SC_ER 6523, SC_ER 6524 del 14 novembre 2024; SC_ER 6803, SC_ER 6804 del 5 dicembre 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

1. 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 concernente, per quel che rileva ai fini del parametro di verifica, i dati acquisiti nell'istruttoria in merito ai rapporti finanziari tra il Comune di Correggio e l'Unione dei Comuni Pianura Reggiana: 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 c. 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, ovvero sia 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 c. 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 c. 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 c. 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 "sopportabilità", 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 1 ottobre 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 n. 42/2012 e n. 23/2011).

Il principio di economicità deve trovare esplicitazione 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 vevoli 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, 13/2011/PAR, 42/2012/PAR, 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 creditorie 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 creditorie 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 verifici, 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 c. 5, per l'effettuazione dei controlli di cui al c. 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” (sentenza 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. 608 del 20 febbraio 2024, ha chiesto al Comune di Correggio (RE) 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 Con nota acquisita agli atti con prot. n. 897 del 13 marzo 2024 il Comune di Correggio ha fornito riscontro come di seguito rappresentato.

7.2.1 L'Ente ha riferito di aderire all'Unione Pianura Reggiana con sede in Correggio (RE), precisando che i Comuni che costituiscono l'Unione sono sei per un totale di 8.228 abitanti al 31 dicembre 2022 e, oltre al Comune di Correggio, hanno confluito funzioni nella forma associativa ex art. 32 del TUEL, i Comuni di Campagnola Emilia, Fabbrico, Rio Saliceto, Rolo e San Martino in Rio.

Per ciò che concerne i **rapporti creditori e debitori**, l'Ente ha riferito che in sede di predisposizione del rendiconto consuntivo 2022 il Comune di Correggio

ha provveduto alla riconciliazione della situazione debitoria e creditoria con l'Unione Pianura Reggiana. Il documento riporta un debito da parte del Comune di Correggio pari ad **€ 1.150.568,63** così suddiviso:

- € 653.002,52 contributo ordinario;
- € 361.979,85 contributo regionale sostegno abitativo;
- € 80.835,26 contributo regionale inquilini morosi;
- € 54.751,00 contributo inclusione persone con disabilità.

Il medesimo documento indicato dal Comune in parola, come da esso riferito, riporta un credito a favore del Comune di Correggio pari ad **€ 130.619,08** così suddiviso:

- € 5.882,87 contributo per servizi educativi;
- € 28.523,84 contributo per progetti "allestimenti creativi" e "palestra delle idee";
- € 21.519,84 contributo per progetti "allestimenti creativi" e "palestra delle idee";
- € 47.411,39 contributo infanzia 0 – 6 anni;
- € 48.800,98 contributo relativo a convenzione Suap.

Inoltre, nella medesima nota acquisita agli atti con prot. n. 897/2024, l'Ente riferisce che "Attualmente [alla data di trasmissione della nota di risposta] *il Comune di Correggio ha provveduto a versare all'Unione le somme relative al contributo ordinario, al contributo regionale sostegno abitativo, al contributo inclusione persone con disabilità ed una quota del contributo inquilini morosi pari ad € 51.943,54. Relativamente ai crediti l'Amministrazione comunale ha incassato la somma relativa ai contributi per servizi educativi, contributi per l'infanzia e al contributo suap. I crediti relativi ai progetti "allestimenti creativi" e "palestra delle idee" saranno versati nel 2024 a seguito della rendicontazione dei progetti in Regione*".

7.2.2 In relazione alla verifica della **economicità dell'aggregazione associativa dei servizi e delle funzioni**, il Comune di Correggio ha comunicato che i servizi e le funzioni conferite dall'Ente all'Unione Pianura Reggiana risultano i seguenti:

- Centro servizi informativi – convenzione deliberata con atto di Consiglio Comunale n. 127 del 24.10.2008;
- Gestione degli uffici personale – convenzione deliberata con atto di Consiglio Comunale n. 128 del 24.10.2008;

- Corpo di polizia municipale – convenzione deliberata con atto di Consiglio Comunale n. 126 del 24.10.2008;
- Sportello unico per le attività produttive – convenzione deliberata con atto di Consiglio Comunale n. 129 del 24.10.2008;
- Servizi sociali – convenzione deliberata con atto di Consiglio Comunale n. 155 del 28.11.2008. L'Ente precisa che con atto di Consiglio comunale n. 37 del 24.03.2000 è stato approvato lo statuto ed il regolamento del Consorzio Servizi Sociali ai quali erano state conferite tutte le funzioni sociali dell'Ente;
- Servizio tributi – convenzione deliberata con atto di Consiglio Comunale n. 14 del 22.02.2013;

riferendo altresì che con determinazione del Direttore generale n. 540 del 19 dicembre 2008 si procedeva con la ricognizione del personale da trasferire all'Unione Comuni Pianura Reggiana, ai sensi dell'art. 31 del D. Lgs 165/2001 e art. 2112 del Codice civile.

7.2.3 Si precisa che con deliberazione di Consiglio comunale n. 53 del 28 aprile 2008, l'ente in parola ha provveduto ad approvare lo Statuto e l'atto costitutivo dell'Unione di Comuni.

7.2.4 Per la **dimostrazione dell'economicità delle funzioni e dei servizi conferiti in Unione**, l'Ente ha riferito circostanze in relazione ad ogni suddetto servizio conferito, come di seguito riportato integralmente.

Ufficio personale.

“L'ufficio personale del Comune di Correggio era composto da cinque dipendenti con rapporto di lavoro full time di cui una con attribuzione della responsabilità del settore; ai sensi dell'art 31 del D. Lgs. 165/01 ed art. 2112 del codice civile il personale è stato trasferito all'Unione Comuni Pianura Reggiana con decorrenza 01.01.2009.

A decorrere dalla stessa data anche il Comune di Campagnola Emilia ha partecipato alla costituzione dell'ufficio unionale mediante la cessione di una unità di personale part time a 24 ore settimanali.

La spesa, inizialmente sostenuta solo dal Comune di Correggio, è stata ripartita tra i sei Comuni aderenti (Campagnola Emilia, Correggio, Rio Saliceto, Rolo, Fabbrico, San Martino in Rio) in base alla popolazione.

La spesa di personale dell'ufficio è diminuita rispetto al 2009 e rispetto alla gestione interna del Comune di Correggio fatto salvo i rinnovi contrattuali dovuti per legge; l'attuale composizione (cinque dipendenti di cui due a tempo pieno e tre part time) hanno consentito di mantenere inalterate le funzioni trasferite. L'ufficio gestisce l'elaborazione delle paghe, gli adempimenti fiscali, previdenziali, contributivi, pensionistici e segue la parte giuridica del personale comprese le selezioni del personale, oltre all'adozione dei regolamenti unici (es.uffici e sevizi, performance, selezioni ecc). All'economia di spesa per il personale si aggiunge l'entrata derivante dall'affitto dei locali dell'ufficio, messo a disposizione dal Comune di Correggio".

Polizia locale.

"La Polizia Locale del Comune di Correggio era composta da ventuno dipendenti compreso il Comandante; ai sensi dell'art 31 del D. Lgs. 165/01 ed art. 2112 del codice civile il personale è stato trasferito all'Unione Comuni Pianura Reggiana con decorrenza 01.01.2009.

Il Corpo di Polizia Locale ha sede a Correggio in Corso Cavour i locali di proprietà del Comune stesso sono stati affittati all'Unione. All'interno della sede è stato centralizzato un unico ufficio sanzioni e creata la centrale operativa dei sei Comuni aderenti. L'ufficio infortunistica invece è stato creato sempre in modo centralizzato presso i locali in affitto dal Comune di Campagnola Emilia.

La spesa, inizialmente sostenuta solo dal Comune di Correggio, è stata ripartita tra i sei Comuni aderenti (Campagnola Emilia, Correggio, Rio Saliceto, Rolo, Fabbrico, San Martino in Rio) in base alla popolazione. A tale economia di spesa si è aggiunta l'entrata derivante dall'affitto dei locali".

Centro servizi informativi.

"Il Centro Servizi Informativi del Comune di Correggio era composto da cinque dipendenti compreso il Responsabile del Settore; ai sensi dell'art 31 del D. Lgs. 165/01 ed art. 2112 del codice civile il personale è stato trasferito all'Unione Comuni Pianura Reggiana con decorrenza 01.01.2009. Il Comune di Correggio è l'unico Ente che ha messo a disposizione il proprio personale per costituire un ufficio unionale.

La spesa, inizialmente sostenuta solo dal Comune di Correggio, è stata ripartita tra i sei Comuni aderenti (Campagnola Emilia, Correggio, Rio Saliceto, Rolo, Fabbrico, San Martino in Rio) in base alla popolazione. A tale economia si

aggiunge l'entrata derivante dall'affitto dei locali dell'ufficio, messo a disposizione dal Comune di Correggio".

Ufficio Tributi

"L'ufficio tributi del Comune di Correggio era composto da tre dipendenti compreso il Responsabile del Settore, tutti con rapporto di lavoro full time; ai sensi dell'art 31 del D. Lgs. 165/01 ed art. 2112 del codice civile il personale è stato trasferito all'Unione Comuni Pianura Reggiana con decorrenza 01.01.2009.

Con date diverse, anche gli altri Comuni hanno conferito la funzione in Unione e trasferito il personale dipendente, come segue:

Comune di Campagnola Emilia una unità

Comune di Rio Saliceto una unità

Comune di Rolo una unità

Comune di Fabbrico una unità

Comune di San Martino in Rio una unità

oggi l'ufficio ha un Responsabile di Settore che adotta e firma tutti gli atti organizzativi e gestionali in nome e per conto dei sei Comuni e uno staff di collaboratori composta da sette dipendenti di cui due part time. La spesa, inizialmente sostenuta solo dal Comune di Correggio, è stata ripartita tra i sei Comuni aderenti (Campagnola Emilia, Correggio, Rio Saliceto, Rolo, Fabbrico, San Martino in Rio) in base alla popolazione.

L'ufficio ha sede presso l'Unione Comuni Pianura Reggiana a Correggio Corso Mazzini n. 31 presso i singoli Comuni sono stati istituiti gli sportelli di ricevimento al pubblico".

Servizi generali conferiti in Unione

"Trai i servizi generali conferiti in Unione e che hanno portato non soltanto ad un risparmio economico ma ad uno sviluppo delle competenze è stato quello del Nucleo di Valutazione. Organismo indipendente di valutazione per le competenze relative alla performance e garantisce gli adempimenti, previsti dalle norme di legge, in materia di trasparenza amministrativa e anticorruzione".

Sportello Unico Attività Produttive

"Lo sportello unico attività produttive del Comune di Correggio era composto da un solo dipendente.

La stessa struttura era prevista anche negli altri Comuni.

Oggi nessun dipendente è stato trasferito all'Unione, in quanto il servizio avviene svolto tramite una convenzione tra l'Unione Pianura Reggiana ed il Comune di Correggio.

Il personale dell'Ente, rimasto invariato, svolge ora le funzioni di front office riferite al territorio comunale e quelle di back office per tutti i Comuni, quindi istruisce le varie pratiche (apertura, sospensione, richiesta integrazioni, chiusura) e segue il relativo cronoprogramma.

Il costo sostenuto per il servizio svolto dal Comune di Correggio viene rimborsato interamente dall'Unione e ripartita tra i comuni aderenti, suddivisa per il 70% in base alla popolazione residente al 31.12. mentre il restante 30% in base alle pratiche ricevute per Comune. Da ciò risulta evidente il risparmio di spesa derivante dal conferimento della funzione in Unione".

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. 608 del 20 febbraio 2024, ha chiesto all'Ente, con nota di supplemento istruttorio prot. n. 6380 del 6 novembre 2024, di integrare la risposta fornita in data 13 marzo 2024 registrata al prot. C.d.c. n. 897/2024, chiedendo la compilazione di due modelli 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 con prot. n. 6524 del 14 novembre 2024 il Comune di Correggio ha fornito riscontro come di seguito rappresentato.

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

Il Comune di Correggio 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, verificando, in sede di rendiconto, l'iscrizione nella propria contabilità degli impegni ed accertamenti verso l'Unione dei Comuni comunicati periodicamente da quest'ultima, come previsto dalle convenzioni

sottoscritte per la gestione delle funzioni e dei servizi trasferiti. L'Ente ha dichiarato, altresì, di aver provveduto alla riconciliazione anche in sede di salvaguardia degli equilibri, nell'ambito della procedura di verifica della gestione dei residui.

Il modello 1 "riconciliazione crediti/debiti con l'Unione" fornito dal Comune di Correggio è il seguente e l'Ente ha precisato che non ci sono partite in contestazione tra il Comune e l'Unione. L'Ente per i dati di bilancio dell'Unione ha allegato una dichiarazione debitamente firmata dal responsabile finanziario dell'Unione e dal relativo Organo di revisione.

ANNO ORIGINE RS	DESCRIZIONE	RAPPORTI DEBITORI COMUNE VERSO UNIONE		CONTABILITA' UNIONE		DIFFERENZA AL 31/12	MOTIVAZIONE
		IMPORTO AL 31/12/2022	IMPORTO AL 25/02/2024	IMPORTO AL 31/12/2022	IMPORTO AL 25/02/2024		
2022	Contributo ordinario	653.002,52	0,00	653.002,52	0,00	0,00	
2022	Contributo regionale sostegno abitativo	361.979,85	0,00	361.979,85	0,00	0,00	
2022	Contributo regionale inquilini morosi	80.835,26	28.891,72	80.835,26	28.891,72	0,00	
2022	Contributo inclusione persone con disabilità	54.751,00	0,00	54.751,00	0,00	0,00	
		1.150.568,63	28.891,72	1.150.568,63	28.891,72		

ANNO ORIGINE RS	DESCRIZIONE	RAPPORTI CREDITORI COMUNE VERSO UNIONE		CONTABILITA' UNIONE		DIFFERENZA AL 31/12	MOTIVAZIONE
		IMPORTO AL 31/12/2022	IMPORTO AL 25/02/2024	IMPORTO AL 31/12/2022	IMPORTO AL 25/02/2024		
2022	Contributo per servizi educativi	5.882,87	0,00	5.882,97	0,00	0,00	
2022	Contributo per progetti "allestimenti creativi" e "palestra delle idee"	7.004,00	7.004,00	7.004,00	7.004,00	0,00	
2021	Contributo per progetti "allestimenti creativi" e "palestra delle idee"	21.519,84	21.519,84	21.519,84	21.519,84	0,00	
2022	Contributo infanzia 0 – 6 anni	47.411,39	0,00	47.411,39	0,00	0,00	
2022	Contributo relativo a convenzione Suap	48.800,98	0,00	48.800,98	0,00	0,00	
		130.619,08	28.523,84	130.619,08	28.523,84		

Modello 2 "Economicità"

Per quanto concerne l'analisi dell'economicità della scelta di conferire servizi e funzioni in Unione, il Comune di Correggio, in sede di risposta istruttoria, ha provveduto a compilare la tavola appositamente elaborata dalla Sezione che si riproduce integralmente di seguito.

Si precisa che, quale metodologia di rivalutazione dell'impatto economico del costo ante Unione, al fine di renderlo confrontabile con il dato attuale, sono stati utilizzati i seguenti indicatori: per le spese di beni e servizi la rivalutazione è stata effettuata utilizzando l'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati FOI (fonte ISTAT), mentre le spese di personale sono state rivalutate per effetto degli adeguamenti contrattuali.

IMPATTO ECONOMICO funzioni/servizi gestite in Unione	Costo corrente (impegnato) ante Unione anno 2008 rivalutato (*)	n. utenti (popolazione e 31.12.2008)	Costo medio per utente	Costo corrente (impegnato) anno di verifica 2022	n. utenti (popolazione e 31.12.2021)	Costo medio per utente
Sportello attività produttive	29.569,48	24.501	1,21	25.961,44	25.118	1,03
Polizia locale	753.530,42	24.501	30,76	738.502,12	25.118	29,40
Servizio Tributi	242.516,07	24.501	9,90	168.469,04	25.118	6,71
Servizio Personale	263.084,20	24.501	10,74	139.892,59	25.118	5,57
Servizio informatico	394.953,17	24.501	16,12	172.558,41	25.118	6,87
Servizio Sociale	1.073.172,58	24.501	43,80	1.604.333,12	25.118	63,87

Dall'analisi dei dati riferiti dall'Ente e rappresentati nella tavola che precede, emerge la circostanza che con riferimento al "Servizio sociale" il costo corrente anno 2022 (quindi costo sostenuto post decisione di conferire il Servizio in Unione) risulta pari ad € 1.604.333,12 con un incremento, rispetto al dato del 2008 rivalutato pari ad € 1.073.172,58, di € 531.160,54. Il Comune a titolo di motivazione adduce la circostanza che l'aumento "in quanto nel corso del 2022 i costi per i minori in istituto hanno comportato un costo complessivo di € 959.480,37".

Al riguardo, l'Ente riferisce, altresì, che "All'interno dei costi sociali sono inoltre ricompresi progetti derivanti da entrate specifiche della regione o del ministero quali: Fondo povertà € 299.593,71; Contributo regionale sostegno abitativo € 361.979,85; Contributo regionale buoni libro € 80.000,00; Contributo progetto contrasto violenza di genere € 2.344,83; Contributo regionale fondo mobilità sociale € 11.937,00; Contributo regione progetto prevenzione e tossicodipendenze € 55.197,10" precisando che "Tali voci non erano presenti nel bilancio 2008 dell'ente Locale".

Tassi di copertura dei costi delle funzioni trasferiti in Unione

Per quanto riguarda i tassi di copertura dei costi delle funzioni trasferiti in Unione, il Comune ha fornito i seguenti dati relativi alla copertura dei costi ante Unione (anno 2008) e in Unione per l'anno 2022, che si provvede a rappresentare integralmente.

TASSO DI COPERTURA DEL COSTO funzioni/servizi gestite in Unione	Costo ante Unione anno 2008	Entrate da tariffa	Entrate dell'Ente da bilancio	Entrate da contributi esterni
Sportello Attività produttive	29.569,48			
Polizia locale	753.530,42		315.057,01	
Servizio Tributi	242.516,07			
Servizio Personale	263.084,20			168.745,48
Servizio Informatico	394.953,17			62.000,00
Servizio Sociale	1.073.172,58			

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
Sportello attività produttive	48.800,98		25.961,44	0,00
Polizia locale	2.723.004,69		738.502,12	457.763,08
Servizio Tributi	348.847,86		168.469,04	0,00
Servizio Personale	304.993,33		139.892,59	501,14
Servizio informatico	325.730,59		172.558,41	461,71
Servizio Sociale	5.729.243,10		1.604.333,12	1.015.221,53

I dati rappresentati evidenziano quanto segue:

- per lo **Sportello attività produttive**, il costo, prima del trasferimento in Unione ovvero nel 2008, era pari ad € 29.569,48 (costo interamente coperto dall'Ente), mentre nel 2022 risulta di € 48.800,98 con entrate da trasferimento comunale (Correggio) per € 25.961,44 (pari al 53,20 per cento);

- per la **Funzione Polizia locale**, il costo, prima del trasferimento in Unione ovvero nel 2008, era pari ad € 753.530,42 (costo interamente coperto dall'Ente di cui € 315.057,01 proventi derivanti dalla violazione al Codice della strada), mentre nel 2022 risulta di € 2.723.004,69 con entrate da trasferimento comunale (Correggio) per € 738.502,12 (pari al 27,12 per cento) ed € 457.763,08 (pari al 16,81 per cento);

- per il **Servizio Tributi**, il costo, prima del trasferimento in Unione ovvero nel 2008, era pari ad € 242.516,07 (costo interamente coperto dall'Ente),

mentre nel 2022 risulta di € 348.847,86 con entrate da trasferimento comunale (Correggio) per € 168.469,04 (pari al 48,30 per cento);

- per il **Servizio Personale**, il costo, prima del trasferimento in Unione ovvero nel 2008, era pari ad € 263.084,20 (costo coperto per € 168.745,48 per trasferimenti da altri soggetti giuridici consistenti in contributi erogati dai Comuni facenti parte dell'Associazione dei Comuni Reggio Nord, poiché i dipendenti erano del Comune di Correggio ma svolgevano i servizi anche per gli antri Enti locali afferenti all'Associazione), mentre nel 2022 risulta di € 304.993,33 con entrate da trasferimento comunale (Correggio) per € 139.892,59 (pari al 45,87 per cento) ed entrate per contributi esterni per € 501,14;

- per il **Servizio Informatico**, il costo, prima del trasferimento in Unione ovvero nel 2008, era pari ad € 394.953,17 (costo coperto per € 62.000,00 per trasferimenti da altri soggetti giuridici consistenti in contributi erogati dai Comuni facenti parte dell'Associazione dei Comuni Reggio Nord, poiché i dipendenti erano del Comune di Correggio ma svolgevano i servizi anche per gli antri Enti locali afferenti all'Associazione), mentre nel 2022 risulta di € 325.730,59 con entrate da trasferimento comunale (Correggio) per € 172.558,41 (pari al 52,98 per cento) ed entrate per contributi esterni per € 461,71;

- per il **Servizio Sociale**, il costo, prima del trasferimento in Unione ovvero nel 2008, era pari ad € 1.073.172,58 (costo interamente coperto dall'Ente), mentre nel 2022 risulta di € 5.729.243,10 con entrate da trasferimento comunale (Correggio) per € 1.604.333,12 (pari al 28 per cento) ed entrate per contributi esterni per € 1.015.221,53.

L'Ente con riferimento ai suddetti importi e più specificatamente in relazione a quelli di cui all'anno 2022 riferisce che *"Per il servizio polizia locale, le entrate derivano da contributi regionali per progetti vari, proventi da violazioni al codice della strada. Per il servizio personale, le entrate derivano dal contributo da parte dell'Asp Magiera Ansaloni. Per il servizio informatico, le entrate derivano dal contributo da parte dell'Asp Magiera Ansaloni. Per il servizio sociale, le entrate derivano dai contributi regionali per progetti vari, contributo da parte di ausl"*.

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

9 Lo scrutinio operato dalla Sezione, in primo luogo, conduce alla conclusione circa la corretta **riconciliazione dei rapporti creditori e debitori** con l'Unione Pianura Reggiana. In secondo luogo, sempre dalla documentazione fornita dall'Ente, tramite il confronto tra i dati ante Unione (anno 2008) e i dati 2022, si palesa un **costo medio per utente** migliorato in Unione per le funzioni/servizi conferiti, eccezion fatta per il Servizio sociale i cui valori subiscono un incremento da 43,80 a 63,87. A tal riguardo, l'Ente riferisce che *"le spese per il servizio sociale sono drasticamente aumentate nel corso degli anni"*, rappresentando, in apposita tavola che si riproduce, il costo dei *"minori in istituto ed il numero di disabili servizi dell'Unione dei Comuni Pianura Reggiana nel corso degli anni"*.

	2008	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Minori	628	882	892	857	797	786	779
Disabili	230	368	410	425	432	433	416

In terzo luogo, per quanto riguarda il **tasso di copertura delle funzioni conferite in Unione**, i dati rappresentati evidenziano quanto segue.

Nel 2008 le funzioni e i servizi conferiti in Unione erano coperti integralmente dal Comune salvo per quanto concerne il Servizio personale, poiché gestivano in associazione il Servizio e venivano trasferite da soggetti esterni risorse finanziarie per € 168.745,48. Salvo, altresì, per il Servizio Informatico, poiché sempre in virtù di gestione associate pervenivano all'Ente trasferimenti finanziari per € 62.000,00.

Nel 2022 la gestione dei suddetti servizi/funzione viene svolta in Unione e i costi intesi come spesa sostenuta, pur se in valore assoluto mostrano un incremento (partecipando all'Unione non solo il Comune di Correggio), relativamente al Comune *de quo* emerge la circostanza di una sostanziale riduzione della copertura sopportata dall'Ente salvo che per il Servizio sociale per le motivazioni rappresentate in precedenza e addotte dal Comune nella documentazione da esso trasmessa e acquisita agli atti.

10 Conclusioni.

10.1 Premessa

Come più volte sottolineato, a 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.

10.2 La verifica della situazione concreta all'esame della Sezione

Nel caso di specie il Comune di Correggio ha conferito nel 2008 all'Unione Comuni Pianura Reggiana una serie di funzioni e servizi: il Centro servizi informativi (convenzione deliberata con atto di Consiglio Comunale n. 127 del 24.10.2008); la gestione degli uffici personale (convenzione deliberata con atto di Consiglio Comunale n. 128 del 24.10.2008); il Corpo di polizia municipale (convenzione deliberata con atto di Consiglio Comunale n. 126 del 24.10.2008); lo Sportello unico per le attività produttive (convenzione deliberata con atto di Consiglio Comunale n. 129 del 24.10.2008); i Servizi sociali (convenzione

deliberata con atto di Consiglio Comunale n. 155 del 28.11.2008). Inoltre, l'Ente nel corso del 2013 conferisce in Unione il Servizio tributi (convenzione deliberata con atto di Consiglio Comunale n. 14 del 22.02.2013).

10.3 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.

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

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

12 Gli esiti in particolare inerenti al rispetto dei precetti ex art 97 Cost in termini di economicità delle attività conferite

Con riferimento al controllo sull'economicità delle gestioni, la Sezione rileva una riduzione della spesa, espressa in termini di costi, sostenuta dal Comune di Correggio a seguito del conferimento delle funzioni/servizi in parola in Unione per la quasi totalità dei servizi. L'unica nota distonica concerne il Servizio Sociale, in ordine al quale l'Ente riferisce che "le spese per il servizio sociale sono drasticamente aumentate nel corso degli anni". Più specificamente, in base a quanto riferito dal Comune, il servizio sociale è stato interessato da un intrinseco mutamento morfologico a livello di attività esercitate mediante l'introduzione di nuove attività in riferimento al quale l'Ente giustifica l'incremento della spesa adducendo motivazioni quali *"All'interno dei costi sociali sono inoltre ricompresi progetti derivanti da entrate specifiche della regione o del ministero quali: Fondo povertà € 299.593,71; Contributo regionale sostegno abitativo € 361.979,85; Contributo regionale buoni libro € 80.000,00; Contributo progetto contrasto violenza di genere € 2.344,83; Contributo regionale fondo mobilità sociale €*

11.937,00; Contributo regione progetto prevenzione e tossicodipendenze € 55.197,10” precisando che “Tali voci non erano presenti nel bilancio 2008 dell’ente Locale”.

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 al Servizio sociale: 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 altre funzioni/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.

13 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 importante 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 Costituzionale sentenza 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 10/2016)- di non far dipendere in modo sproporzionato (Corte cost sent 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 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 sentenza n. 4 del 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» (sentenza n. 188 del 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 Correggio (RE).

- Prende atto della avvenuta riconciliazione dei rapporti creditori e debitori con la propria Unione dei Comuni per l'anno 2022 e del conseguente rispetto delle previsioni dell'art. 81 Cost;

- 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 Correggio (RE);

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 10 marzo 2025

Il Funzionario preposto
Nicoletta Natalucci
(firmato digitalmente)