

10 I RAPPORTI FINANZIARI FRA REGIONE ED ALTRI ENTI LOCALI

Nei paragrafi successivi oggetto di analisi sarà il sistema di governo locale con particolare riferimento alle Unioni di comuni in continuità, seppure da un differente angolo di visuale, con quanto emerso da controlli svolti nell'anno 2024 e con attività programmate e in corso di svolgimento.

10.1 Il quadro normativo dell'associazionismo comunale: evoluzione sistemica e prospettive di riforma

L'ordinamento italiano ha progressivamente sviluppato un articolato sistema di forme associative intercomunali che affonda le proprie radici nella prima disciplina organica introdotta dalla L. n. 142 del 1990, successivamente trasfusa nel D. Lgs. n. 267 del 2000 - il Testo Unico degli Enti Locali - e integrata dalle disposizioni della L. n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale. Tale impianto normativo ha subito significative modificazioni attraverso il D. L. n. 78 del 2010, convertito nella Legge n. 122 del 2010, e la Legge n. 56 del 2014, interventi che hanno ridefinito in modo sostanziale gli strumenti per la gestione associata delle funzioni comunali, con particolare attenzione alle specificità operative dei comuni con popolazione inferiore ai cinquemila abitanti.

Il sistema degli strumenti di gestione associata si articola secondo due modelli principali che rispondono a differenti esigenze organizzative e funzionali. Le convenzioni intercomunali, disciplinate dall'art. 30 del Testo Unico degli Enti Locali, costituiscono accordi di natura contrattuale finalizzati al coordinamento di specifiche funzioni amministrative senza dar luogo alla creazione di nuovi soggetti giuridici, mantenendo così inalterata la struttura istituzionale degli enti partecipanti. Le unioni di comuni, regolate dall'art. 32 del medesimo Testo Unico, rappresentano invece una forma associativa più strutturata che dà vita a veri e propri enti locali dotati di personalità giuridica, organi propri e autonomia statutaria, configurandosi come soggetti di diritto pubblico con piena capacità operativa nell'esercizio delle funzioni loro attribuite.

L'art. 14, c. 27, del D. L. n. 78 del 2010 ha individuato un nucleo di funzioni fondamentali che i comuni sono tenuti ad esercitare obbligatoriamente in forma associata, delineando un perimetro funzionale che comprende l'organizzazione generale dell'amministrazione, la gestione finanziaria e contabile e i controlli interni, i servizi pubblici locali inclusi i trasporti, la gestione dei rifiuti e l'edilizia scolastica, la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale, i servizi di polizia municipale e amministrativa locale, la gestione dell'ufficio tecnico e la manutenzione delle opere pubbliche, i servizi sociali e l'organizzazione dei servizi di raccolta delle istanze e dei rapporti con l'utenza, nonché l'organizzazione generale dei servizi pubblici di competenza comunale. A queste si aggiungono le funzioni concernenti i servizi catastali limitatamente alle attività di mera ricezione e trasmissione degli atti e dei documenti, restando escluse quelle attribuibili alla competenza esclusiva statale. Il legislatore ha tuttavia espressamente escluso dall'obbligo di gestione associata i servizi anagrafici, di stato civile, elettorali e statistici, come stabilito dal c. 28 del medesimo articolo.

L'evoluzione giurisprudenziale ha segnato un momento di svolta con la pronuncia della Corte Costituzionale n. 33 del 2019, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'obbligo generalizzato e indifferenziato di gestione associata per i piccoli comuni, introducendo il principio secondo cui gli enti territoriali devono avere la possibilità di dimostrare l'impossibilità di conseguire economie di scala attraverso l'esercizio associato delle funzioni, tenuto conto delle specificità territoriali, demografiche e strutturali che caratterizzano ciascun contesto locale. Questa decisione ha comportato la necessità di

un ripensamento complessivo del sistema, sfociato nelle successive proroghe dell'obbligo disposte dall'art. 2, c. 2, del D. L. n. 215 del 2023, convertito nella Legge n. 18 del 2024, che ha differito al 31 dicembre 2024 l'entrata in vigore delle disposizioni in attesa della definizione di un nuovo modello associativo più rispettoso dell'autonomia locale.

Il sistema degli incentivi finanziari e delle agevolazioni si basa principalmente sul Fondo di solidarietà comunale che, a partire dal 2014, destina annualmente almeno sessanta mln di euro per sostenere i processi associativi e di fusione tra comuni, con una ripartizione che prevede trenta mln per le unioni di comuni secondo quanto stabilito dall'art. 53 della Legge n. 388 del 2000, e ulteriori trenta mln per i processi di fusione come disciplinato dall'art. 20 del D. L. n. 95 del 2012. La distribuzione delle risorse segue i criteri stabiliti dall'Intesa sancita in sede di Conferenza Unificata con l'accordo n. 936 del 2006, che prevede il trasferimento alle Regioni delle risorse statali secondo le modalità definite dall'art. 8 della Legge n. 131 del 2003, garantendo così un coordinamento tra i diversi livelli di governo nell'attuazione delle politiche di sostegno all'associazionismo locale.

Le competenze regionali assumono un ruolo centrale nella definizione del quadro operativo, dovendo le Regioni individuare la dimensione territoriale ottimale per l'esercizio associato delle funzioni secondo criteri di efficienza, economicità e contenimento della spesa pubblica, come stabilito dall'art. 14, c. 30, del D. L. n. 78 del 2010. Tale compito richiede un'attenta valutazione delle specificità territoriali e una programmazione che tenga conto sia delle esigenze di razionalizzazione della spesa sia della necessità di garantire l'effettività dei servizi pubblici locali, bilanciando principi di sussidiarietà e adeguatezza nell'organizzazione amministrativa.

Per quanto concerne le disposizioni speciali relative ai piccoli comuni, la Legge n. 158 del 2017 ha introdotto all'art. 13 l'obbligo specifico di gestione associata per le funzioni di programmazione dello sviluppo economico e sociale del territorio e di utilizzazione e gestione di servizi e risorse dell'Unione Europea, mentre la Legge n. 56 del 2014 ha previsto un articolato sistema di misure agevolative che comprende sgravi fiscali per i comuni risultanti da processi di fusione, contributi straordinari per incentivare nuove fusioni e misure di semplificazione burocratica finalizzate a ridurre gli oneri amministrativi.

Il quadro normativo attuale, successivo all'entrata in vigore del D. L. n. 202 del 2024 che ha definitivamente abrogato l'obbligo generalizzato di gestione associata, configura un sistema in cui i comuni possono optare per la gestione autonoma delle funzioni fondamentali purché tale scelta sia adeguatamente motivata sulla base di specificità geodemografiche, orografiche o strutturali che rendano inefficiente o antieconomico l'esercizio associato, ovvero scegliere forme di collaborazione attraverso convenzioni o unioni, con la necessità di procedere a una valutazione di efficienza basata su rigorose analisi costi-benefici che tengano conto dell'impatto sulla qualità dei servizi e sulla sostenibilità finanziaria degli enti coinvolti.

L'evoluzione normativa riflette un approccio più maturo e bilanciato alla questione dell'associazionismo intercomunale, che supera la logica dell'imposizione generalizzata per abbracciare principi di flessibilità e adattamento alle specificità locali, pur mantenendo fermi gli obiettivi di efficienza e contenimento della spesa pubblica che hanno caratterizzato le riforme degli ultimi decenni. Il sistema che ne emerge appare più rispettoso dell'autonomia costituzionalmente garantita agli enti locali, richiedendo tuttavia un maggiore impegno nella fase valutativa e decisionale da parte degli amministratori chiamati a individuare le soluzioni organizzative più appropriate per ciascun contesto territoriale.

Vale la pena sottolineare come l'obbligatorietà dell'esercizio associato delle funzioni fondamentali per i comuni di minori dimensioni, originariamente prevista dal legislatore statale, sia stata oggetto di continui differimenti temporali - da ultimo al 31 dicembre 2024 - in attesa di un riordino organico della

materia che tenga conto dei rilievi di costituzionalità sollevati dalla Consulta. Con la sentenza n. 33/2019, infatti, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità dell'obbligo generalizzato laddove non consenta di dimostrare l'irrealizzabilità di economie di scala in specifici contesti territoriali.

10.1.1 Principi costituzionali di riferimento nella gestione finanziaria delle unioni

Ciò premesso, la gestione finanziaria delle Unioni di Comuni si iscrive necessariamente nel quadro dei principi costituzionali di equilibrio di bilancio (art. 81 Cost.) e di buon andamento dell'amministrazione pubblica (art. 97 Cost.), che rappresentano i parametri fondamentali per valutare la legittimità dell'azione amministrativa negli enti associati.

Il principio dell'equilibrio di bilancio, nella sua duplice dimensione di precetto rivolto al singolo ente e alla "finanza pubblica allargata", assume particolare rilevanza nelle relazioni finanziarie tra Comuni e Unioni. Come sottolineato in occasione della delibera del. 2012/2023/PRSP, "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, dal momento 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".

Parimenti, il principio del buon andamento impone che le Unioni perseguano l'economicità nell'esercizio delle funzioni delegate, realizzando concrete economie di scala rispetto alla gestione frammentata a livello comunale. Tale imperativo si manifesta con particolare evidenza nell'ambito della spesa per il personale, dove vige il principio di invarianza della spesa complessiva, secondo cui "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". Esso concerne anche la restante spesa dove nelle delibere si è indagato

Ne deriva che i precetti anzidetti, convergenti verso una idea di buon andamento dell'amministrazione che si deve necessariamente conciliare con quello di equilibrio di bilancio, in ossequio alla previsione dell'art 97 cost, impongono dinamiche di non dilatazione della spesa, ove non accompagnate da un effettivo ampliamento dei servizi erogati, in ogni caso comunque assistite da meccanismi di finanziamento stabili e permanenti.

10.1.2 Le conclusioni cui è pervenuta la Sezione in riferimento alla corretta gestione dei rapporti finanziari fra ente locale e unione di appartenenza

Nell'ambito delle anzidette attività la Sezione ha già avuto modo di approfondire il profilo dell'esercizio associato delle funzioni a livello locale con particolare riferimento alla corretta gestione dei rapporti finanziari fra ente locale e Unione di appartenenza (cfr. del. 212/2023/PRSP).

Nella citata deliberazione sono state rilevate alcune criticità afferenti all'equilibrio di bilancio che si traducono nella violazione degli artt. 81 e 97 Cost determinando, a cascata, una indebita e non consentita dilatazione della spesa originariamente facente capo ai singoli comuni associati. In particolare, la Sezione ha osservato come, il principio di buon andamento, codificato dall'art. 97 Cost, si applica anche con riguardo alle Unioni, collocabili all'interno del più ampio sistema di efficientamento della pubblica amministrazione.

L'ordinamento appresta alcuni strumenti in grado di intercettare le violazioni al principio di equilibrio di bilancio, tra i quali viene annoverato la simmetricità, la trasparenza e la specularità delle partite debitorie e creditore tra gli enti pubblici. 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, dal momento 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. All'ente locale fanno quindi capo specifici obblighi quali: la ricognizione della spesa complessiva, attraverso la perimetrazione debitoria e creditoria, al fine di assicurare il rispetto dell'art. 97 Cost., e le indispensabili variazioni di bilancio per ricondurre, in caso di superamento del limite vincolistico, ovvero di mancata riconciliazione, la spesa, alla tutela dell'equilibrio di bilancio.

La delibera citata fornisce precise indicazioni operative e adempimenti per evitare la inammissibile dilatazione della spesa complessiva dei servizi degli enti associati mediante lo strumento dell'Unione, e sottolinea anche che tale precetto – secondo l'insegnamento costituzionale- riguarda gli altri enti come la Regione che intervengono a supporto: esso pertanto, nei confronti dell'ente sovvenuto, è limitato al mero intervento in sussidiarietà dell'ente sovraordinato, se non in ambiti assolutamente circoscritti a situazioni eccezionali pena la violazione del 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 e di una non consentita sostituzione della Regione nell'autonomia finanziaria dell'ente locale.

10.1.3 La verifica intrapresa con la delibera n. 212/2023/PRSP e sfociata nelle deliberazioni n. 14/2025/VSG; n. 15/2025/VSG; n. 22/2025/VSG; n. 23/2025/VSG; n. 33/2025/VSG; n. 34/2025/VSG

Le questioni anzidette sono state sviluppate dalla Sezione in occasione della verifica intrapresa con la delibera n. 212/2023/PRSP. e sfociata nelle deliberazioni n. n. 14/2025/VSG; n. 15/2025/VSG; n. 22/2025/VSG; n. 23/2025/VSG; n. 33/2025/VSG; n. 34/2025/VSG.

L'analisi effettuata muove dalle premesse sopra riferite e si iscrive tra le coordinate costituzionali volte a evitare la indebita dilatazione della spesa ove priva di un titolo adeguato di ampliamento dei servizi a ciò conseguenti.

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'art. 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”.

10.1.3.1 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).

10.1.3.2 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”.

10.1.3.3 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).

10.1.3.3.1 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).

10.1.3.3.1.1 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).

10.1.3.3.1.2 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 valedici 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.

10.1.3.4 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.

10.1.3.4.1 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.

10.1.3.4.2 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 rinvia 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.

10.1.3.5 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.

10.1.3.5.1 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.

10.1.3.5.1.1 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).

10.1.3.5.1.2 Sistema 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. 156/2014/2014), 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).

10.2 L'intervento della Regione a favore delle unioni: la sentenza del Consiglio di Stato Sezione V 376 del 2024

Nel delineato quadro normativo e interpretativo, come è stato sottolineato, “L’atteggiamento del legislatore nei confronti dell’istituto dell’Unione è variato profondamente nel tempo. L’analisi normativa porta ad individuare tre principali stagioni. Nella prima, tale modalità associativa era considerata un passaggio transitorio nell’ambito di un percorso di aggregazione più profondo che avrebbe dovuto obbligatoriamente portare alla fusione degli enti partecipanti entro dieci anni, decorsi i quali senza che si fosse proceduto in tal senso, l’Unione avrebbe cessato di esistere. Nella seconda fase, proprio allo scopo di incentivarne l’utilizzo, le Unioni cessano di rappresentare un passaggio propedeutico alla fusione e divengono uno strumento flessibile di cooperazione, dotato di una propria autonomia. Ciò avviene con la legge 3 agosto 1999, n. 265, che qualifica le Unioni come un “ente locale” autonomo. La disciplina è confluita nell’attuale Testo unico degli enti locali (TUEL.), che se ne occupa all’art. 32, il cui modello generale, come già detto, è espressamente richiamato anche con riferimento all’associazionismo obbligatorio che, almeno sulla carta, connota la fase successiva di approccio alla tematica (art. 14, c. 28-bis del D. L. n. 78 del 2010). A decorrere dal 2010, infatti, si apre una terza fase. Il divampare della crisi finanziaria, prima, e di quella del debito sovrano, poi, rendono prioritario nell’agenda di policy l’obiettivo del consolidamento dei conti pubblici. Il percorso di risanamento, tracciato nei documenti ufficiali, prevede una revisione della spesa pubblica da realizzarsi attraverso una strategia complessiva che contempli la razionalizzazione del perimetro di azione delle giurisdizioni locali, la riorganizzazione su base associativa dell’offerta dei servizi pubblici da parte dei piccoli Comuni, nonché il riordino delle Province e delle partecipazioni societarie degli enti territoriali. In questo contesto, l’Unione diviene uno strumento obbligatorio, alternativo alla convenzione, per l’esercizio di quelle che sono individuate come le funzioni fondamentali da parte dei piccoli Comuni, considerati tali sulla base di soglie demografiche sia per i singoli partecipanti sia per l’Unione nel suo complesso: il limite massimo di abitanti per ciascun Comune è confermato in 5.000 (come già previsto nella legge 8 giugno 1990, n. 142, recante «Ordinamento delle autonomie locali», che consentiva la deroga per un unico ente con popolazione compresa fra i 5.000 e i 10.000 abitanti), salvo si tratti di comuni che appartengono o sono appartenuti a comunità montane.

15.1. Il regime transitorio dettato dal c. 31-ter dell’art. 19 del D. L. n. 95 del 2012 fissava un doppio termine di adeguamento all’obbligo di aderire ad una delle due forme di gestione associata, ovvero un’iniziale “messa in comune” di almeno tre funzioni fondamentali tra quelle riportate in elenco, e il successivo completamento della progettualità nella forma prescelta. Come noto, i termini sono stati prorogati di anno in anno, da ultimo al 31 dicembre 2024 dall’art. 2, c. 2, del D. L. 30 dicembre 2023, n. 215, che ha spostato in avanti il precedente, fissato al 31 dicembre 2023 dall’art. 18-bis del D. L. 30 dicembre 2019, n. 162, introdotto dalla legge di conversione, 28 febbraio 2020, n. 8, via via modificato.