



SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati:

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

Adunanza del 10 settembre 2026

**Richiesta di parere ai sensi dell'art. 7, c. 8, della L. n. 131/2003,
da parte del Comune di Sant'Agata Bolognese (BO)**

VISTO l'art. 100, c. 2, Cost.;

VISTA la L. costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

VISTO il T.U. delle Leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214;

VISTI la L. 14 gennaio 1994, n. 20 e il D.L. 23 ottobre 1996, n. 543, convertito con modificazioni dalla L. 20 dicembre 1996, n. 639, recanti disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della Corte dei conti;

VISTA la del. n. 14 del 16 giugno 2000 delle Sezioni riunite della Corte dei conti, che ha approvato il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la L. 5 giugno 2003, n. 131, e in particolare l'art. 7, comma 8;

VISTO l'art. 17, c. 31, del D.L. 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla L. 3 agosto 2009, n. 102;

VISTO l'art. 6, c. 4, del D.L. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla L. 7 dicembre 2012, n. 213;

VISTA la L. 7 gennaio 2026, n. 1, e in particolare l'art. 2;

VISTA la deliberazione n. 14/2026/QMIG delle Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte dei conti;

VISTA la richiesta di parere prot. com. n. 2026/10550 del 5 agosto 2026, a firma del Sindaco del Comune di Sant'Agata Bolognese, acquisita al protocollo della Sezione in pari data (ingresso Sez. contr. Emilia-Romagna n. 5361);

VISTO il decreto presidenziale n. 49, del 5 agosto 2026, con il quale la questione è stata deferita all'esame collegiale di questa Sezione regionale di controllo;

VISTA l'ordinanza presidenziale con la quale la Sezione è stata convocata per l'odierna Camera di consiglio;

UDITO nella Camera di consiglio il relatore, Cons. Tiziano Tessaro;

FATTO

Con la nota indicata in epigrafe, il Sindaco del Comune di Sant'Agata Bolognese ha formulato, ai sensi dell'art. 7, c. 8, della L. 5 giugno 2003, n. 131, una richiesta di parere volta a ottenere un chiarimento interpretativo in ordine alla corretta individuazione del soggetto tenuto al sostenimento delle spese di recupero, custodia e demolizione dei veicoli sottoposti a sequestro o fermo amministrativo ai sensi del codice della strada, nell'ipotesi in cui la funzione di polizia locale sia stata conferita a un'unione di comuni e successivamente reinternalizzata dal comune conferente.

Espone l'istante che, con convenzione sottoscritta il 23 agosto 2012, il Comune di Sant'Agata Bolognese ha conferito all'Unione Terre d'Acqua l'esercizio associato delle funzioni di polizia locale, esercitate integralmente dall'Unione, ente dotato di autonoma personalità giuridica, organizzativa, patrimoniale, finanziaria e contabile dal 1° settembre 2012 al 31 dicembre 2021, allorché tutti i comuni aderenti, e con essi il Comune istante con deliberazione consiliare n. 29 del 29 luglio 2021, hanno esercitato il recesso dalla gestione associata, con efficacia dal 1° gennaio 2022, data dalla quale le funzioni di polizia locale sono tornate a essere esercitate direttamente dal Comune.

Successivamente alla reinternalizzazione, il Comune ha ricevuto dalla Prefettura di Bologna una richiesta di rimborso delle spese di custodia relative a veicoli sottoposti a sequestro o fermo amministrativo, riferite a procedimenti instaurati nel periodo di gestione associata, corredata da fatture emesse dal custode e intestate all'Unione. Riferisce altresì l'istante che, in occasione della cessazione della gestione associata, era stato predisposto, ma non approvato dal Comune, non condividendone il contenuto, uno schema di deliberazione volto a disciplinare la reinternalizzazione del personale e la ripartizione dei cespiti, privo peraltro di ogni previsione espressa in ordine al trasferimento delle passività da custodia dei veicoli; cosicché non risultano formalizzati, allo stato, atti convenzionali o ricognitivi che disciplinino il subentro del Comune nelle obbligazioni passive eventualmente sorte nell'esercizio della funzione da parte dell'Unione anteriormente al 1° gennaio 2022.

Su tali premesse, il Comune ha sottoposto alla Sezione i seguenti cinque quesiti, che si riportano nel tenore letterale della richiesta:

1. «Quale sia il momento giuridicamente rilevante per individuare il soggetto obbligato al sostenimento delle spese di recupero e custodia dei veicoli: se quello dell'adozione del provvedimento di sequestro e affidamento del veicolo al custode ovvero quello della successiva richiesta di rimborso formulata dalla Prefettura».
2. «Se la reinternalizzazione della funzione in capo al Comune comporti automaticamente il trasferimento anche delle obbligazioni passive eventualmente maturate durante il periodo di gestione associata ovvero se tale successione richieda uno specifico fondamento normativo o convenzionale».
3. «Se, secondo i principi della contabilità armonizzata e dell'autonomia patrimoniale degli enti locali, le eventuali obbligazioni passive sorte nell'esercizio della funzione da parte dell'Unione debbano permanere nella sfera giuridico-patrimoniale dell'ente che le ha originate, salva diversa previsione normativa o convenzionale».
4. «Se la mancata approvazione degli atti amministrativi predisposti per disciplinare la successione nei rapporti giuridici tra Unione e Comuni a seguito della cessazione della gestione associata possa assumere rilievo ai fini dell'individuazione del soggetto passivo delle obbligazioni riferite ai procedimenti instaurati anteriormente al trasferimento della funzione».
5. «Quali siano i presupposti giuridici e contabili necessari affinché un Comune possa assumere l'impegno di spesa e procedere alla liquidazione di somme richieste da altra Amministrazione quando sussista un dubbio circa l'individuazione del soggetto

debitore e non risultino formalizzati atti di successione nelle relative obbligazioni passive».

DIRITTO

1. Ammissibilità

L'art. 7, c. 8, della L. n. 131/2003 attribuisce alle Regioni e, di norma, tramite il Consiglio delle Autonomie locali, se istituito, anche a Comuni, Province e Città metropolitane la facoltà di richiedere alla Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

La funzione di cui al c. 8 dell'art. 7 della L. n. 131 del 2003 si connota come facoltà conferita agli amministratori di Regioni, Comuni e Province di avvalersi di un Organo neutrale e professionalmente qualificato per acquisire elementi necessari ad assicurare la legalità della propria attività amministrativa. I pareri e le altre forme di collaborazione ivi previsti si inseriscono nei procedimenti amministrativi degli enti territoriali consentendo, nelle tematiche in relazione alle quali la collaborazione viene esercitata, scelte adeguate e ponderate nello svolgimento dei poteri che appartengono agli amministratori pubblici, restando peraltro esclusa qualsiasi forma di cogestione o coamministrazione dell'ente con l'Organo di controllo esterno (per tutte, v. la del. della Sezione regionale di controllo per la Lombardia n. 36/2009).

In sede di ermeneusi di detta disposizione, si è evidenziato come essa debba essere raccordata con il precedente c. 7, norma che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare: a) il rispetto degli equilibri di bilancio; b) il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma; c) la sana gestione finanziaria degli enti locali. Le Sezioni riunite hanno delineato una nozione unitaria di contabilità pubblica incentrata sul sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici, da intendersi in senso dinamico anche in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri (del. n. 54/CONTR/10; v. anche Sezione delle autonomie, del. n. 1/SEZAUT/2021/QMIG).

1.1 Il rapporto tra l'art. 2 della L. n. 1/2026 e l'art. 7, c. 8, della L. n. 131/2003

La Sezione rammenta che la L. n. 1 del 7 gennaio 2026 ha inciso in misura significativa sulla materia della funzione consultiva intestata alla magistratura contabile, tanto sotto il profilo sostanziale quanto sotto quello procedurale. Sul piano sostanziale, l'art. 2 della citata legge attribuisce alla Sezione centrale per il controllo

di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato, ed estende a livello territoriale alle Sezioni regionali di controllo, la competenza a rendere pareri in materia di contabilità pubblica anche su questioni giuridiche applicabili a fattispecie concrete connesse all'attuazione del PNRR e del PNC, purché estranee ad atti soggetti al controllo preventivo di legittimità e a fatti per i quali sia stato notificato un invito a dedurre. Sul piano procedurale, il c. 2 dell'art. 2 introduce un termine perentorio di trenta giorni per la resa del parere, decorso inutilmente il quale il parere si intende reso in senso conforme alla prospettazione dell'amministrazione, con effetto esimente ai fini dell'esclusione della colpa grave.

Il rapporto tra la nuova disciplina e la funzione consultiva tradizionale di cui all'art. 7, c. 8, della L. n. 131/2003 è stato composto dalle Sezioni Riunite in sede di controllo con la deliberazione n. 14/2026/QMIG, alla quale questa Sezione si conforma integralmente. Le Sezioni Riunite hanno chiarito che l'art. 2 della L. n. 1/2026 assolve una duplice funzione: da un lato consolida, estendendola anche alle amministrazioni centrali e agli organismi di diritto pubblico, la tradizionale competenza delle Sezioni regionali a rendere pareri su questioni generali ed astratte in favore di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni; dall'altro introduce una funzione consultiva ulteriore, su questioni giuridiche applicabili a fattispecie concrete connesse al PNRR e al PNC, subordinata a condizioni speciali di ammissibilità. Ne consegue la coesistenza di due istituti distinti, il cui tratto unificante è la sola previsione del termine perentorio di trenta giorni, e la conferma che la L. n. 131/2003 mantiene la valenza di Grundnorm della funzione consultiva, con integrale operatività dei principi giurisprudenziali maturati nella sua vigenza, anche in relazione all'ammissibilità delle richieste di parere.

L'istanza di parere pervenuta dal Sindaco del Comune di Sant'Agata Bolognese ha attivato la funzione consultiva ai sensi dell'art. 7, c. 8, della L. n. 131/2003. La richiesta non afferisce a fattispecie concrete connesse all'attuazione del PNRR o del PNC, non presuppone la prospettazione di soluzioni interpretative da parte dell'ente, requisito caratterizzante il paradigma di cui all'art. 2 della L. n. 1/2026, e non è correlata ad atti soggetti a controllo preventivo di legittimità né a procedimenti contabili pendenti. La sussunzione dell'istanza nell'alveo della funzione consultiva tradizionale è pertanto coerente con il quadro ricostruttivo delineato dalle Sezioni Riunite, cui questa Sezione aderisce in continuità con i propri precedenti, restando fermo che il ruolo di ausilio della Corte dei conti non può che svolgersi in coerenza con il ruolo proprio di una magistratura contabile, restando preclusa qualsiasi forma di co-amministrazione incompatibile con il concetto costituzionale di ausiliarietà e con la posizione di neutralità e indipendenza che contraddistingue l'attività magistratuale.

1.2 Ammissibilità soggettiva

Sotto il profilo soggettivo, la legittimazione ad avvalersi della funzione consultiva è circoscritta ai soli enti esplicitamente indicati dalla legge. Ai sensi dell'art. 7, c. 8, della L. n. 131/2003, possono richiedere pareri in materia di contabilità pubblica alle Sezioni regionali di controllo, oltre che le Regioni, anche i Comuni, le Province e le Città metropolitane. La legittimazione alla richiesta di parere è riconosciuta all'organo politico e di vertice dell'Ente, ovverosia al Sindaco, quale rappresentante legale del medesimo (cfr. artt. 50 e 53 del T.U.E.L.). Nel caso in esame, il Comune di Sant'Agata Bolognese rientra nel novero degli enti contemplati e il Sindaco è l'organo istituzionalmente legittimato. La richiesta è pertanto soggettivamente ammissibile.

1.3 Ammissibilità oggettiva

La funzione consultiva riconosciuta alle Sezioni regionali di controllo si esplica esclusivamente su quesiti attinenti all'interpretazione di norme di contabilità e finanza pubblica poste in termini generali e astratti, in modo da assicurarne un'uniforme applicazione da parte delle autonomie territoriali, restando esclusa ogni valutazione che si traduca nella soluzione di un caso concreto, nella qualificazione della fondatezza di una specifica pretesa creditoria o nella valutazione della legittimità di atti già adottati o predisposti (per tutte, Sez. contr. Emilia-Romagna, del. n. 94/2021/PAR; Sez. contr. Lombardia, del. n. 71/2021/PAR e n. 203/2022/PAR).

Applicando tali coordinate ai quesiti proposti, occorre operare la necessaria distinzione a ciò conseguente. I quesiti n. 2, n. 3 e n. 5 sono formulati in termini pienamente generali e astratti, giacché investono, rispettivamente, il regime della successione nelle obbligazioni passive conseguente al mutamento soggettivo dell'ente titolare di una funzione associata, il principio di permanenza delle obbligazioni nella sfera patrimoniale dell'ente che le ha originate e i presupposti contabili per l'assunzione dell'impegno di spesa in condizioni di incertezza sul soggetto debitore: questioni suscettibili di risposta in via di principio, valevole per ogni fattispecie analoga a prescindere dagli elementi individualizzanti della vicenda che ha originato l'istanza. Il quesito n. 1, per quanto enunciato con riferimento alla specifica richiesta di rimborso della Prefettura di Bologna, è a sua volta riconducibile, se correttamente inteso, a una questione di principio, ossia all'identificazione del momento giuridicamente rilevante ai fini dell'imputazione soggettiva dell'obbligazione di anticipazione, che la Sezione può trattare senza per questo pronunciarsi sulla sussistenza e sull'ammontare del credito prefettizio. Il quesito n. 4, diversamente, nella parte in cui richiama la mancata approvazione di uno specifico schema di deliberazione predisposto in occasione del recesso, reca un riferimento

fattuale individualizzante che, se assunto a oggetto autonomo di pronuncia, esporrebbe la Sezione a un giudizio sulla singola vicenda amministrativa; la questione di principio che vi è sottesa, ovvero se la mancata formalizzazione di un titolo di successione rilevi ai fini dell'imputazione soggettiva delle obbligazioni pregresse, risulta tuttavia integralmente assorbita dalla soluzione dei quesiti n. 2 e n. 3, e in tali termini, e non come autonomo oggetto di pronuncia, sarà trattata.

La richiesta è pertanto ammissibile nei limiti indicati, restando estranea alla presente sede ogni valutazione sulla fondatezza della pretesa di rimborso vantata dalla Prefettura di Bologna e sulla legittimità dello schema di deliberazione non approvato, la cui definizione appartiene alla sede propria. Il parere sarà limitato agli aspetti di carattere generale inerenti l'interpretazione delle disposizioni normative, con esclusione di qualsiasi considerazione su profili rimessi alla discrezionalità amministrativa o alla sede propria di accertamento del rapporto debitorio concreto.

MERITO

1. Venendo al merito, la Sezione ritiene di dover sottolineare preliminarmente che il punto di partenza della ricostruzione attiene alla disciplina sostanziale dell'obbligazione di anticipazione delle spese di custodia. L'art. 11, c. 1, del d.P.R. 29 luglio 1982, n. 571 stabilisce che le spese di custodia delle cose sottoposte a sequestro sono anticipate dall'amministrazione cui appartiene il pubblico ufficiale che ha eseguito il sequestro medesimo, individuando così, in termini generali, il soggetto passivamente legittimato nei confronti del custode nell'amministrazione di appartenenza dell'organo procedente, e non già in un'amministrazione diversa, individuata sulla base di vicende organizzative sopravvenute. La Corte di cassazione, con la sentenza 8 maggio 2015, n. 9394, ha confermato una siffatta ricostruzione con riferimento a una fattispecie di sequestro eseguito dalla polizia municipale, affermando che l'obbligo di anticipazione e la correlata legittimazione passiva rispetto alla domanda del custode spettano all'amministrazione comunale di appartenenza dell'organo procedente; l'ordinanza 29 luglio 2024, n. 21119, resa in fattispecie di sequestro amministrativo per violazioni del codice della strada, ha altresì precisato che il termine di prescrizione del diritto al rimborso, in assenza di norma speciale, è quello ordinario decennale e decorre dal momento dell'avvenuta anticipazione delle indennità al custode, non già da quello, successivo, in cui l'amministrazione creditrice ne chiede la restituzione. Da ciò consegue logicamente la necessaria distinzione di profili cronologici che il quesito n. 1 impone, sulla scorta delle coordinate ermeneutiche sopra illustrate, di rendere esplicita: il momento del sequestro e dell'affidamento del veicolo al custode individua l'amministrazione originariamente obbligata all'anticipazione, mentre il momento della successiva richiesta di rimborso

rileva unicamente ai fini dell'esigibilità del credito di rivalsa e della decorrenza della prescrizione, senza poter retroattivamente mutare il soggetto passivo dell'obbligazione originaria.

2. Sulla scorta della applicazione di questo principio alla gestione associata delle funzioni di polizia locale, occorre altresì muovere dalla natura dell'Unione di comuni quale ente locale dotato, ai sensi dell'art. 32 del d.lgs. n. 267/2000, di autonoma personalità giuridica, di autonomia statutaria, organizzativa e finanziaria, e di un proprio bilancio: caratteri che precludono di assimilare l'Unione a una mera articolazione organizzativa dei comuni aderenti, imponendo piuttosto di trattarla come soggetto istituzionale distinto, titolare di un patrimonio e di un bilancio propri. Coerentemente, il principio della competenza finanziaria potenziata, cardine dell'ordinamento contabile armonizzato introdotto dal d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, impone che le obbligazioni giuridicamente perfezionate, attive e passive, siano imputate al bilancio dell'esercizio in cui esse vengono a scadenza e divengono esigibili non a quello, meramente genetico, in cui l'obbligazione sorge, restando tuttavia fermo, quale presupposto logicamente antecedente rispetto all'individuazione dell'esercizio di competenza, che l'obbligazione sia imputabile a un determinato ente e non a un altro (Corte cost., sent. n. 6/2017; Corte conti, SS.RR. in speciale composizione, nn. 20/2017/EL e 4/2020/EL). Da ciò consegue, per la fattispecie in esame, che l'obbligazione di anticipazione delle spese di custodia sorta nel periodo compreso tra il 1° settembre 2012 e il 31 dicembre 2021, allorché la funzione di polizia locale, con il relativo corpo, era esercitata integralmente dall'Unione Terre d'Acqua, va imputata, quale principio generale, al bilancio dell'Unione medesima, quale ente titolare della funzione e dell'organo procedente al momento del sequestro, restando irrilevante, a tal fine, la circostanza che la funzione sia stata successivamente reinternalizzata dai singoli comuni aderenti.

3. Il quesito relativo all'automaticità o meno del trasferimento di tali obbligazioni in capo al Comune per effetto della sola reinternalizzazione della funzione va risolto negativamente, coerentemente con il principio generale che regge, nell'intero sistema delle relazioni tra soggetti pubblici dotati di autonoma personalità giuridica, il fenomeno successorio tra enti.

La giurisprudenza di legittimità, occupandosi ripetutamente delle vicende di soppressione di enti pubblici, ha chiarito che il fenomeno successorio si atteggia in termini radicalmente diversi a seconda che la legge o l'atto amministrativo che lo dispongono abbiano considerato il permanere delle finalità dell'ente e il loro trasferimento ad altro soggetto, unitamente al passaggio, sia pure parziale, delle

strutture e del complesso delle posizioni giuridiche facenti capo all'ente originario: solo in tal caso la successione si attua *in universum ius*, con il conseguente subentro del nuovo ente in tutti i rapporti giuridici, attivi e passivi, del primo; diversamente, in difetto di una siffatta previsione, la successione, quando pure disposta, resta circoscritta a titolo particolare, limitata agli elementi espressamente contemplati, senza estendersi alle obbligazioni pregresse (Cass. civ., sez. lav., 27 aprile 2016, n. 8377, che richiama sul punto il principio già enunciato da Cass. 13 ottobre 1983, n. 5971). La giurisprudenza amministrativa ha ulteriormente precisato che il mero riassetto organizzativo di un apparato pubblico, con trasferimento di attribuzioni fra amministrazioni, integra non già una successione a titolo universale in senso proprio, bensì una successione nel *munus*, trattandosi di fenomeno di natura pubblicistica che comporta il passaggio delle sole attribuzioni e dei rapporti pendenti strettamente inerenti alla funzione trasferita, senza determinare, di per sé, alcun effetto novativo sulla titolarità delle obbligazioni pregresse riferibili all'ente che ha in precedenza esercitato la funzione (Cons. Stato, sez. VI, 24 novembre 2015, n. 5331; conformemente, quanto al rilievo della successione nel *munus* ai fini della continuità, anche processuale, dei rapporti pendenti, Cons. Stato, sez. VI, 7 novembre 2012, n. 5634; Cass. civ., sez. lav., 11 giugno 2024, n. 15959).

Il principio, enunciato dalla giurisprudenza con riferimento a fattispecie di soppressione integrale dell'ente, si impone *a fortiori* nella vicenda in esame, nella quale l'Unione Terre d'Acqua non si è affatto estinta, ma ha semplicemente cessato di esercitare, a seguito del recesso dei comuni aderenti, una delle funzioni ad essa conferite: se anche l'estinzione di un ente pubblico non comporta, in assenza di un'espressa previsione in tal senso, il trasferimento delle obbligazioni pregresse al soggetto subentrante, a maggior ragione il mero recesso di un comune da una gestione associata, che lascia intatte la personalità giuridica e l'autonomia patrimoniale dell'ente associativo, non può produrre un effetto traslativo che il legislatore non ha in alcun modo disposto.

In virtù delle coordinate ermeneutiche testé illustrate, deve logicamente inferirsi che la successione in rapporti obbligatori pregressi non si produce mai automaticamente per il solo mutamento del titolare della funzione, richiedendo piuttosto un titolo espresso: una previsione di legge, una clausola statutaria o convenzionale, ovvero un atto ricognitivo o deliberativo che disciplini specificamente il riparto delle passività pregresse tra l'ente che ha esercitato la funzione in forma associata e i comuni che vi hanno fatto rientro. In assenza di un siffatto titolo, l'obbligazione permane, secondo il principio dell'autonomia patrimoniale sopra richiamato, nella sfera giuridico-patrimoniale dell'ente che l'ha originata, e il mero fatto che il Comune sia

oggi competente in via ordinaria per la funzione di polizia locale non vale, di per sé, a fondare un suo impegno per passività pregresse riferibili a un diverso ente pubblico.

Su questo piano si colloca, e in esso trova risposta, anche il quesito n. 4: la mancata approvazione, da parte del Comune, dello schema di deliberazione predisposto in occasione del recesso, schema che, secondo quanto riferito, non recava peraltro alcuna disciplina espressa del trasferimento delle passività da custodia, non integra, né potrebbe integrare, un atto costitutivo di successione, cosicché la relativa mancanza costituisce non un dato neutro, ma la conferma, sul piano documentale, dell'assenza di qualsiasi titolo idoneo a trasferire l'obbligazione in capo al Comune. Resta impregiudicato, su un piano distinto rispetto a quello qui esaminato, quello dei rapporti esterni verso il custode e verso l'amministrazione che abbia eventualmente anticipato le somme, l'eventuale rapporto di riparto interno tra l'Unione e i comuni aderenti, fondato su statuto, convenzione associativa o atti di liquidazione del rapporto pendente all'atto dello scioglimento della gestione associata: la relativa disciplina attiene tuttavia a un accertamento di fatto sulla documentazione del singolo rapporto, estraneo per sua natura alla presente sede consultiva.

4. Quanto, infine, ai presupposti giuridici e contabili che legittimano l'assunzione dell'impegno di spesa e la successiva liquidazione, occorre muovere dai principi contabili generali della veridicità, dell'attendibilità e della prudenza, enunciati dall'all. 1 al d.lgs. n. 118/2011, i quali impongono che l'impegno sia assunto solo a fronte di un'obbligazione giuridicamente perfezionata, certa nell'*an* e riferibile con certezza all'oggetto che la iscrive in bilancio. L'applicazione dei principi anzidetti implica che, quando sussista un dubbio non superato circa l'individuazione del soggetto debitore come nella fattispecie descritta dall'istante, in cui difetta ogni titolo di successione tra Unione e Comune, l'ente destinatario della richiesta di pagamento non può procedere all'assunzione dell'impegno e alla liquidazione senza avere previamente accertato, anche mediante interlocuzione con l'ente titolare della funzione al momento del sequestro, il titolo giuridico dell'obbligazione e la propria effettiva legittimazione passiva; diversamente, l'assunzione di un impegno riferito a un'obbligazione non propria esporrebbe l'ente, e i funzionari che vi abbiano dato corso, a un rilievo di responsabilità amministrativo-contabile, giacché la responsabilità erariale opera, in questa materia, quale criterio di allocazione del rischio di una gestione non conforme ai principi di corretta imputazione contabile, e non quale mera conseguenza sanzionatoria di un errore procedurale. Ove l'accertamento del titolo si riveli, allo stato della documentazione, non superabile in via amministrativa, spetterà agli enti interessati definire la questione nelle sedi proprie, restando la Corte estranea, in questa sede, a ogni valutazione sul merito del rapporto debitorio concreto.

5. Da ultimo, la Sezione incidentalmente sottolinea che il rapporto debito/creditorio tra il Comune e l'Unione dei Comuni alla quale il primo aderisca deve essere suffragato dalla necessaria asseverazione a bilancio, come ripetutamente affermato nelle proprie precedenti delibere (vedi, da ultimo, la 212/2023/PRSP).

A tal fine, considerato che, ai sensi dell'art. 32 del TUEL, i rapporti finanziari tra unione e comuni vengono stabiliti dagli statuti e convenzioni, che devono prevedere a tal fine appositi stratagemmi operativi, è rilevante individuare i momenti principali nei quali si verificano tali rapporti nel corso del tempo e le modalità ottimali per la loro gestione.

La fase della programmazione è quella in cui occorre individuare specifici e speculari capitoli di bilancio, nei quali traspaiano i flussi economici e finanziari reciproci. Sulla base di una valutazione ex ante dei costi e dei ricavi dei servizi affidati, in questo momento avviene la previsione dei fabbisogni e delle risorse che i comuni devono conferire all'unione per alimentare i diversi capitoli individuati.

La seconda fase è quella di «allineamento delle poste di bilancio reciproche tra Comuni e Unione» (del. 212/2023/PRSP cit.). Essa «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».

Il terzo momento fondamentale che scandisce le relazioni tra ente locale e unione è la definitiva riconciliazione delle poste di bilancio reciproche, che costituisce la fase conclusiva nel governo della gestione finanziaria, allo specifico scopo di precludere la formazione di debiti fuori bilancio occulti o false rappresentazioni negli avanzi di amministrazione.

6. Sulla scorta delle considerazioni che precedono, i quesiti proposti trovano risposta nei seguenti termini, tutti riferiti al piano dei principi generali e non alla soluzione del rapporto concreto pendente tra il Comune, l'Unione, la Prefettura di Bologna e il custode, a cui la Sezione non può – in ragione delle indicazioni espresse in sede nomofilattica dalle deliberazioni citate in precedenza – fornire ausilio in termini consulenziali: il momento giuridicamente rilevante ai fini dell'individuazione del

soggetto obbligato all'anticipazione delle spese di custodia è quello dell'adozione del provvedimento di sequestro e dell'affidamento del veicolo al custode, non quello, successivo, della richiesta di rimborso, la quale rileva unicamente ai fini dell'esigibilità del credito di rivalsa e della prescrizione; la reinternalizzazione della funzione non comporta, di per sé, il trasferimento delle obbligazioni passive pregresse, che richiede un titolo espresso di successione; le obbligazioni sorte nell'esercizio della funzione da parte di un'Unione di comuni permangono, secondo i principi della contabilità armonizzata e dell'autonomia patrimoniale degli enti locali, nella sfera giuridico-patrimoniale dell'Unione medesima, salva diversa e specifica previsione normativa, statutaria o convenzionale; la mancata approvazione degli atti predisposti per disciplinare la successione nei rapporti pregressi conferma, piuttosto che smentire, l'assenza di un titolo idoneo a produrre l'effetto successorio; l'assunzione dell'impegno di spesa e la liquidazione di somme richieste da altra amministrazione presuppongono, in ogni caso, il previo accertamento del titolo giuridico dell'obbligazione e della propria legittimazione passiva, non potendo il dubbio sull'individuazione del debitore essere risolto mediante l'automatica assunzione dell'impegno da parte dell'ente destinatario della richiesta.

P.Q.M.

la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna, dichiarata ammissibile nei limiti di cui in parte motiva la richiesta di parere avanzata dal Comune di Sant'Agata Bolognese (BO), risponde nei seguenti termini:

1. il momento giuridicamente rilevante ai fini dell'individuazione del soggetto obbligato all'anticipazione delle spese di recupero e custodia dei veicoli è quello dell'adozione del provvedimento di sequestro e dell'affidamento del veicolo al custode, e non quello, successivo, della richiesta di rimborso, che rileva unicamente ai fini dell'esigibilità del credito di rivalsa e della prescrizione;
2. la reinternalizzazione della funzione di polizia locale non comporta, di per sé, il trasferimento in capo al Comune delle obbligazioni passive maturate durante la gestione associata, occorrendo a tal fine un titolo espresso di successione, di fonte legale, statutaria o convenzionale;
3. le obbligazioni sorte nell'esercizio della funzione da parte di un'Unione di comuni permangono, secondo i principi della contabilità armonizzata e dell'autonomia patrimoniale degli enti locali, nella sfera giuridico-patrimoniale dell'Unione medesima, salva diversa e specifica previsione normativa, statutaria o convenzionale, restando la mancata approvazione degli atti

predisposti per disciplinare la successione circostanza che conferma, piuttosto che smentire, l'assenza di un titolo idoneo a produrre l'effetto successorio;

4. l'assunzione dell'impegno di spesa e la liquidazione di somme richieste da altra amministrazione presuppongono, in ogni caso, il previo accertamento del titolo giuridico dell'obbligazione e della propria legittimazione passiva, non potendo il dubbio sull'individuazione del debitore essere risolto mediante l'automatica assunzione dell'impegno da parte dell'ente destinatario della richiesta.

Resta estranea alla presente sede ogni valutazione sulla fondatezza e sull'ammontare della pretesa di rimborso avanzata dalla Prefettura di Bologna e sulla legittimità dello schema di deliberazione non approvato, la cui definizione è rimessa alla sede propria.

DISPONE

che la deliberazione sia trasmessa, mediante posta elettronica certificata, al Sindaco del Comune di Sant'Agata Bolognese (BO);

che la stessa sia pubblicata sul sito Internet istituzionale della Corte dei conti – banca dati del controllo;

che l'originale resti depositato presso la Segreteria di questa Sezione regionale di controllo.

Rammenta all'Amministrazione l'obbligo di pubblicazione sul sito web istituzionale della presente deliberazione, ai sensi dell'art. 12 del D. Lgs. n. 33/2013.

Così deciso in Bologna nella Camera di consiglio del 10 settembre 2026.

Il Relatore

Tiziano Tessaro

(firmato digitalmente)

Il Presidente

Marcovalerio Pozzato

(firmato digitalmente)

Depositata in segreteria in data 15 settembre 2026

Il Funzionario preposto

Anna Maria Frate

(firmato digitalmente)