UNIONI I COMUNI

Le unioni di comuni un percorso migliorabile

Sommario: 1. La nozione di Unione di Comuni. **2.** I presupposti della costituzione dell'Unione di Comuni **3.** La definizione dei vincoli e i rischi di allontanamento dalle finalità pubbliche. La giurisprudenza in materia di personale **4.** La riconciliazione dei rapporti debitori/creditori fra l'Unione e gli enti territoriali ad essa appartenenti. Gli adempimenti degli organi dell'Unione. **5.** Conclusioni.

Di Marcovalerio Pozzato

ABSTRACT: Il contributo propone uno studio sul tema dell'Unione di Comuni. Nel dettaglio, ne vengono messi in rilievo i presupposti per la costituzione, i vincoli, i rischi di allontanamento dalle finalità pubbliche cui sono preordinate, gli adempimenti degli organi ed i rapporti obbligatori fra Unione ed enti che le compongono. Una particolare attenzione è dedicata alla giurisprudenza della Corte dei conti in materia di personale delle Unioni.

ABSTRACT: *The contribution concerns the Unions of Municipalities. It focuses on the conditions of incorporation, their regulation, the risks of moving away from the public goal they should achieve, the governance bodies' tasks, and the obligations between the Unions and the local authorities members. The paper, also, analyses the Italian Court of Audit position about the Unions' employees.*

1. La nozione di Unione di Comuni.

Le Unioni di Comuni, introdotte dalla L. 142/1990, rappresentano una tipologia di ente territoriale regolata dal D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, in attuazione dell'art. 32 della L. 3 agosto 1999, n. 265.

L'Unione consiste in due o più Comuni, accordatisi per l›esercizio congiunto di funzioni o servizi di competenza comunale. All'Ente è conferita autonomia statutaria nell'àmbito dei limiti fissati dalla Costituzione e dalle norme comunitarie, statali e regionali.

Giova evidenziare, nel quadro della definizione dell'Unione di Comuni, che la Corte Costituzionale, con sentenza n. 50/2015, pone l'inquadramento dogmatico dell'Ente come forma istituzionale di associazione tra Comuni, cui si applicano, per quanto compatibili, i princìpi previsti per l'ordinamento dei comuni, con specifico riguardo alle norme in materia di composizione e numero degli organi dei comuni, il quale non può eccedere i limiti previsti per i comuni di dimensioni pari alla popolazione complessiva dell'ente.

Il riferito art. 32 della L. 265/1999 descrive l'Unione come insieme di due o più Comuni contigui che si pongono l'obiettivo di "esercitare congiuntamente una pluralità di funzioni di loro competenza".

La forma associativa implica che gli Enti appartenenti trasferiscano ad essa la piena titolarità di funzioni e servizi, ponendo una chiara distinzione rispetto ai percorsi convenzionali relativi alla gestione dei servizi (in cui la titolarità del servizio permane in capo al Comune convenzionato, mentre il Comune capofila esercita l'attività su delega degli altri).

L'Unione è fondata su un atto costitutivo e uno Statuto, che:

1. deve essere approvato dai singoli Consigli comunali con procedure e maggioranze previste per le modifiche statutarie;
2. prevede gli organi e le modalità di funzionamento e costituzione;
3. individua le funzioni svolte dall'Unione e le risorse di finanziamento;
4. regola la scelta del Presidente (Sindaco di uno dei Comuni associati);
5. regola la composizione degli altri organi, prevedendo la presenza delle minoranze dei Comuni associati.

L'Unione provvede a emanare i regolamenti per la propria organizzazione, disciplinando i rapporti con i singoli Comuni, improntando la propria attività alle regole e ai princìpi relativi agli enti comunali, evidenziando che i componenti degli organi non possono eccedere le disposizioni relative ai comuni con la popolazione complessiva delle amministrazioni locali associate.

Tutti gli introiti che derivano da tasse, tariffe e contributi dovuti per i servizi trasferiti dai Comuni devono essere destinati all'Unione.

Le modalità di costituzione delle Unioni risultano molto diverse fra di loro, essendo realizzate seguendo le singole realtà territoriali ed istituzionali.

L'idea di fondo cui è legata la nuova struttura associativa territoriale è quella di ottenere economie di scala nel dimensionare i servizi, mantenendo la piena presenza istituzionale nei piccoli Comuni che, pur mantenendo la loro identità, possono accorpare servizi al fine di ridurre i costi pro-capite, riducendo le spese fisse di gestione di alcuni servizi.

E' da segnalare che la disciplina normativa recata dal TUEL ha soppresso l'obbligo inizialmente previsto per le Unioni di giungere alla fusione entro 10 anni dalla loro costituzione.

Facendo seguito alla modifica del titolo V della Costituzione si registrano leggi regionali di regolazione della materia, talora non in armonia con la disciplina recata dal TUEL in materia di Unioni, con particolare riferimento relativamente agli organi.

Con l'art. 14 del D.L. 78/2010 (convertito in L. 122/2010) le Unioni sono definite come una delle due forme di gestione per l'esercizio delle funzioni fondamentali (definite dall'art. 21 c. 3, della L. 42/2009) per i Comuni sotto i 5 000 abitanti.

L'art. 16 della L. 148/2011 introduce la categoria delle Unioni municipali, valorizzando le funzioni dei Comuni aventi meno di mille abitanti.

Ai sensi dell'art. 33 del TUEL gli interventi del Legislatore regionale hanno come oggetto: a) il programma regionale di individuazione degli ambiti per la gestione associata sovracomunale di funzioni e servizi, realizzato anche attraverso le Unioni; b) l'incentivazione dell'esercizio associato delle funzioni da parte dei Comuni; c) la promozione delle Unioni di Comuni, senza alcun vincolo alla successiva fusione ma con ulteriori benefici da corrispondere qualora autonomamente si deliberi di procedere alla fusione.

In questo quadro, per quanto non disciplinato dall'art. 32 TUEL, possono essere previsti (art. 1, c. 106, L. 56/2014) anche "principi di organizzazione e funzionamento" in materia di Unioni.

Le Unioni a cui aderiscono Comuni con popolazione inferiore ai 5 000 abitanti (o 3.000, se appartenenti o già appartenuti a Comunità montane), ed istituite dopo il 2010 devono attenersi al diverso limite demografico minimo previsto dalla Legge regionale

per la loro costituzione o eventuali deroghe all'obbligo dell'esercizio associato disposte in ragione di particolari condizioni territoriali (art. 14, c. 31, D.L. 78/2010); in questo scenario le Regioni (a Statuto speciale) Sardegna e Trentino-Alto Adige utilizzano altre forme associative equiparabili alle Unioni.

2. I presupposti per la costituzione di Unione di Comuni.

Occorre premettere, nel quadro del sistema delineato dal TUEL, che la Corte dei conti svolge un ruolo fondamentale nel controllo della gestione finanziaria delle Unioni di Comuni, struttura organizzativa istituita per l'esercizio associato di funzioni e servizi tra due o più Comuni; l'Ufficio di controllo, attraverso le sue Sezioni regionali, verifica per l'appunto la regolarità e l'efficacia della loro azione amministrativa.

In sintesi, la Corte dei conti assicura che le Unioni di Comuni operino nel rispetto dei principi di legalità, trasparenza e buona gestione finanziaria.

Le Regioni agevolano la costituzione di tali forme associative, con il dichiarato obiettivo di migliorare la qualità dei servizi, conseguire economie di spesa, implementare l'innovazione e la semplificazione amministrativa.

Presupposti della costituzione di tali strutture territoriali, quindi, congiuntamente alle finalità soprariferite, risultano la riorganizzazione e la razionalizzazione delle funzioni comunali, nel quadro dell'accrescimento della professionalità e della specializzazione dei dipendenti.

Accanto agli Enti locali si affiancano quindi, come elemento potenzialmente catalizzante delle Unioni, gli Enti regionali, definendo di comune accordo gli àmbiti territoriali, nel quadro della fissazione delle economie di scala, desiderabili per l'erogazione associata delle prestazioni pubbliche.

Nel sostenere con importanti contributi dal punto di vista dello studio microeconomico e sociale le nuove Unioni, la Regione attribuisce contributi finanziari, a titolo di incentivo, valorizzando il miglioramento delle capacità organizzative e delle politiche di sviluppo territoriale.

E' da ricordare, in una prospettiva storico-istituzionale, che le Unioni sono state chiamate a colmare il vuoto ordinamentale derivante dalla soppressione delle Comunità montane, che costituivano fattore di riequilibrio dei servizi per le aree montane e interne delle regioni.

Nel mutato scenario ordinamentale, le Unioni, specie con riferimento alle aree appenniniche e alpine svantaggiate, devono rispondere, a costo zero, alla scomparsa delle Comunità montane.

Finalità di fondo dichiarata da tutte le Regioni è quella di promozione dell'equilibrio finanziario tra Unioni e Comuni, con azioni di misurazione dei servizi associati per implementare la realizzazione di infrastrutture nel territorio.

In sintesi: alla gestione dell'Unione deve corrispondere 1) una spesa che non può essere maggiore di quella sostenuta, isolatamente, dagli enti associati, 2) una maggiore qualità di servizi, oggettivamente misurabile.

In armonia ai princìpi sopraesposti, la giurisprudenza della Corte dei conti (cfr., in particolare, Sez. contr. Emilia-Romagna, del. n. 212/2023) ha ripetutamente posto in rilievo le fondamentali caratteristiche a base dell'Unione dei Comuni, riguardanti i presupposti economici (l'Unione non può costare più della somma delle spese dei Comuni, isolatamente considerati) e funzionali (l'associazione rende possibile lo svolgimento in forma più efficiente dei servizi posti a base dell'accordo fra gli Enti).

Contrariamente a quanto talora riscontrato, la costituzione dell'Unione non deve essere considerata una forma di adempimento (peraltro non più in essere) per i Comuni di minori dimensioni demografica, ma uno strumento organizzativo (fra l'altro agevolato in quanto destinatario di provvidenze economiche regionali) che consente, in

virtù di economie di scala, la prestazione di servizi pubblici in maniera più significativa.

Un fattore non troppo curato da parte degli enti territoriali, che verrà di seguito approfondito, riguarda la riconciliazione contabile fra l'Unione e i Comuni ad essa appartenenti.

In una corretta ottica, avente ad oggetto un corretto rapporto costo/prestazione (prezzo/qualità), dei servizi, la *governance* delle Unioni deve orientarsi nel senso di adottare forme di gestione in grado di assicurare un utilizzo più efficiente delle risorse impiegate.

In tale scenario, il conferimento nell'associazione di servizi da parte dei Comuni non deve essere deviato da considerazioni estranee alla stretta efficienza nell'erogazione dei servizi. La messa a fattor comune delle funzioni e dei servizi degli enti territoriali, ponendosi in una linea di razionalizzazione dei mezzi indirizzandosi a dimensioni "ottimali" di centro di prestazioni di riferimento reca numerose implicazioni, fra cui quelle inerenti ai risparmi di spesa.

Avendo in particolare come riferimento (ma analogo rilievo può essere posto per tutte le realtà territoriali) i contributi garantiti dalla Regione, la giurisprudenza della Corte dei conti in sede di controllo ha osservato che la somministrazione di risorse economiche (per l'Emilia-Romagna, decennali) non è stata metabolizzata dagli enti territoriali come un incentivo vòlto a favorire forme associative che garantiscano in futuro maggiore economicità e efficienza nella prestazione dei servizi, ma come contributo a fondo perduto di cui approfittare anche per interventi "*spot*", senza una reale incidenza sulle strutture e sull'organizzazione amministrativa.

La soprariferita giurisprudenza ha osservato che, "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".

Arriviamo qui al punto centrale su cui ruota l'essenza dell'Unione dei Comuni: l'accordo fra enti trova nel principio di economicità, ovvero di vantaggiosità nell'invarianza delle risorse (miglior rapporto *input/output*) la sua ragion d'essere.

3. La definizione dei vincoli e i rischi di allontanamento dalle finalità pubbliche. La giurisprudenza in materia di personale.

L'art. 32 del TUEL dispone che "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", ma non individua nello specifico i criteri guida in base ai quali orientare la scelta della costituzione della forma associativa.

Le economie di scala si realizzano quando all'aumentare della produzione il costo medio per unità prodotta diminuisce; tale decremento si realizza poiché l'aumento della produzione consente la distribuzione dei costi fissi in un numero maggiore di prodotti determinando la riduzione del costo medio di produzione.

In altri termini, il costo unitario di produzione diminuisce per effetto del minore assorbimento da parte di ciascun *output* dei costi fissi, i quali (per definizione) non variano all'aumentare della produzione (se non fino ad un certo livello produttivo) al contrario di ciò che avviene per i costi variabili. Al fine della determinazione del costo unitario per *output* occorre suddividere il costo totale di produzione ottenuto dalla somma dei costi fissi e di quelli variabili per il livello produttivo: l'aumento del livello di produzione è inversamente proporzionale a quello del costo unitario poiché i costi fissi vengono assorbiti da un numero maggiore di unità prodotte.

L'art. 32, c. 5, TUEL si limita a regolare le spese di personale; in questo quadro si dispone che "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".

La giurisprudenza della Corte dei conti, in chiave evolutiva (cfr. Sez. contr. Emilia-Romagna, del. 34 e 35 del 2025) ha evidenziato come tale disciplina possa essere estesa a tutti i costi e non solamente a quelli associati all'utilizzo delle risorse umane sicché, di conseguenza, la spesa sostenuta relativa alla funzione o al servizio conferito in Unione deve essere in sede di prima applicazione non superabile, dovendo essere assicurati progressivi risparmi di spesa.

Diversamente opinando si correrebbe il forte rischio di moltiplicare gli enti pubblici e di incrementare i costi pubblici, questi ultimi sfociando in dilatazione della capacità di spesa, in disallineamento con i princìpi recati dagli artt. 81 e 97 della Costituzione.

La Corte dei conti verifica l'esistenza e la correttezza dei debiti e crediti tra i Comuni aderenti e l'Unione, per evitare squilibri finanziari e garantire la trasparenza; in tale quadro, è esaminata la corretta gestione finanziaria delle Unioni di Comuni, in particolare per quanto riguarda i debiti e i crediti tra i comuni e l'Unione stessa, e la conformità ai vincoli assunzionali.

E' stato già evidenziato che a base della forma associativa in parola si pongono i pilastri della economicità e dell'efficienza nella prestazione dei servizi, non potendosi in alcun modo ammettere che, per il tramite dell'Unione, vengano elusi vincoli di spesa e limiti sul reclutamento del personale, in particolare quelli che possono derivare dalla cessione di capacità assunzionali da parte dei Comuni.

La giurisprudenza degli Uffici di controllo territoriali (cfr. in particolare, riferita del. 34/2025 Sez. Emilia-Romagna) evidenzia che la decisione di costituire tale nuova struttura organizzativa deve agganciarsi al proposito di realizzare incrementi di efficienza, efficacia ed economicità avvalendosi delle cd. *economie di scala*.

Per quanto concerne i vincoli, la Sezione autonomie della Corte dei conti ha avuto modo di occuparsi di una serie di problematiche relative all'applicabilità alle Unioni dei limiti previsti dalla normativa del TUEL, con particolare riferimento ai vincoli di spesa e di personale.

In questo quadro, 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 nell'articolo 97 della Costituzione; devono in sostanza essere adottati percorsi in armonia con le finalità perseguita dal Legislatore in materia di contenimento della spesa, in particolar modo di personale.

I limiti assunzionali per le Unioni di Comuni sono in generale disciplinati dall'art. 1, c. 229, della L. 208/2015, in base a cui a tali Enti è consentito di reclutare personale a tempo indeterminato entro il 100 % delle spese relative al personale di ruolo cessato dal servizio nell'anno precedente. Nel quadro del *favor legislatoris* per tali nuove strutture organizzative, è possibile avvalersi degli spazi assunzionali ceduti dai Comuni aderenti, in quanto rientranti nella categoria dei "Comuni virtuosi".

Una volta stabilito che il Comune associato ha spazi assunzionali (avendo definito il coefficiente valoriale necessario per attivarsi in tal senso), il medesimo può "trasferi-

re" tale facoltà -di cui all'art. 32, c. 5, TUEL- all'Unione di riferimento, che a sua volta svolgerà la propria programmazione (indispensabile nel quadro della procedura di reclutamento del personale).

Con il d.m. 17 marzo 2020, in attuazione del D.L. 34/2019 e ss.mm.ii., variano le regole di computo dei valori necessari per procedere a nuove assunzioni.

In una prospettiva storica, la Sezione autonomie della Corte dei conti, con delibera n. 8/2011, ha affermato che i Comuni deve sommare alla propria spesa di personale anche la quota-parte di spesa sostenuta dall'Unione ai fini del rispetto dei vincoli ex art. 1, c. 557 e ss., L. 296/2006 (cd. "principio del ribaltamento pro-quota"); in questo quadro, un primo importante effetto del controllo della Corte dei conti è stato quello di evitare un'importante deriva interpretativa ad opera degli Enti territoriali, specificamente evitando l'aggiramento dei vincoli di Legge trasferendo personale nelle Unioni.

La delibera n. 22/2015 della soprariferita Sezione ha chiarito che i contributi per previdenza complementare rientrano nella spesa di personale soggetta ai limiti del ripetuto art. 1, c. 557, L. 296/2006, ma sono esclusi dal trattamento economico individuale ai fini del tetto del fondo accessori di cui all'art. 23, c. 2, D. Lgs. 75/2017; nel percorso argomentativo in parola sono da trarsi spunti rilevanti anche per il *welfare* integrativo futuro, incluso nelle spese soggette a contenimento.

Con delibera n. 20/2018 la medesima Sezione ha confermato il principio del ribaltamento *pro-quota* delle spese dell'Unione sui Comuni aderenti, ai fini del rispetto dei vincoli di contenimento, consolidando la giurisprudenza sul tema e uniformando le interpretazioni delle Sezioni di controllo territoriali.

La delibera n. 4/2021, per altro verso, relativamente alle capacità assunzionali delle Unioni, ha chiarito che l'art. 33, c. 2, D.L. 34/2019 e il D.I. del 17 marzo 2020 non si applicano a queste ultime, che restano soggette al regime speciale di cui all'art. 1, c. 229, L. 208/2015 (circa il *turnover* al 100%); i vincoli alla spesa di personale restano quelli definiti con la riferita consolidata giurisprudenza; in questo scenario, sono definite le ricadute sulle Unioni dopo l'introduzione delle nuove regole per i Comuni.

Un importante fattore di cui tenere conto è la necessità di prevedere, statutariamente, la devoluzione delle unità di personale in caso di scioglimento dell'Unione, anche con previsione di appositi atti convenzionali riguardanti il riassorbimento dei lavoratori nei Comuni.

4. La riconciliazione dei rapporti debitori/creditori fra l'Unione e gli enti territoriali ad essa appartenenti. Gli adempimenti degli organi dell'Unione.

La verifica dei rapporti dei debiti/crediti fra il Comune, i propri enti strumentali e le Società

partecipate è un elemento-chiave che compone il complesso contabile del rendiconto di

esercizio.

La giurisprudenza della Corte dei conti si è espressa in materia in linea di tendenziale continuità:

- "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"; sono evidenziate le concrete finalità cui è rivolta in concreto l'istituzione della Unione, ovverossia 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."; 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" (Sez. giur. Veneto, sent. n. 1129/2008);

- l'esercizio associato delle funzioni non può risolversi, in particolare, nella indebita dilatazione della spesa originariamente facente capo ai singoli comuni associati; "l'esercizio in forma associata di servizi pubblici può concorrere teoricamente ad ottenere economie di spese" (Sez. contr. Toscana, del. n. 41/2009); l'associazione 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" (Sez. contr. Toscana, del. n. 13/2011);
- "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"; "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" (Sez. contr. Piemonte, del. n. 287/2012);
- 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" (Sez. contr. Puglia, del. n. 36/2013).

All'adempimento previsto dall'art. 11, c. 6, lett. j) del D. Lgs. n. 118/2011, occorre affiancare la verifica di tali rapporti tra il singolo Comune e l'Unione di appartenenza, tenendo conto del rischio che fra i bilanci di tali enti non si ponga la necessaria corrispondenza (Corte Cost., sent. n. 252/2015 e n. 6/2019).

Quantunque le Unioni di comuni non siano direttamente destinatarie dell'art. 11, c. 6, lett. j) del D. Lgs. n. 118/2011, la difettosa riconciliazione dei crediti e dei debiti reciproci implica una minaccia per gli equilibri di bilancio.

Per converso, la composizione delle poste di bilancio reciproche tra Comuni aderenti e Unione realizza l'attendibilità e la regolarità contabile e amministrativa degli atti, a garanzia della sostenibilità economica delle scelte politico-amministrative sui cittadini appartenenti alla territorialità coinvolta.

Nello scenario descritto la solidità dell'impalcatura strutturale è garantita da un sistema trasparente di conciliazione dei rapporti finanziari degli Enti associati, a garanzia della stabilità degli equilibri di bilancio dell'Unione.

La sistematica riconciliazione delle poste contabili impedisce:

- l'accumularsi, nel bilancio dell'Unione, di residui attivi insussistenti perché non corrispondenti ai residui passivi dei comuni;
- l'insolvenza dell'Unione e l'effetto perturbativo sui bilanci dei Comuni aderenti.

Nella messa a sistema i Comuni devono istituire capitoli di spesa "specializzati" per ogni funzione/servizio in conferimento, quale strumento prodromico all'agevole riconciliazione dei debiti e dei crediti, nella definizione in chiave trasparente e preventiva dei flussi finanziari fra Enti.

La mancata predisposizione di appositi capitoli rende per converso possibile la frammentazione negativa delle poste contabili, impedendo la ricostruzione immediata dello stato "dare-avere"; quivi incombe lo spettro dei debiti fuori bilancio, che si ma-

nifestano, con effetti potenzialmente anche molto destabilizzanti, a distanza di tempo rispetto agli eventi di effettiva spesa. E' un contesto non positivo in cui, a bene vedersi, possono presentarsi casi di avanzi di amministrazione insussistenti, cui devono correlarsi, in funzione di necessario riassetto, variazioni di bilancio adeguate a sanare i perturbamenti dell'equilibrio finanziario.

Nel quadro delle verifiche svolte dalla Corte dei conti possono quindi definirsi percorsi, secondo *format* riferibili a questionari, interessanti aspetti-chiave dal punto di vista della reale economicità delle attività delle Unioni; il contesto è quello di indagini concernenti la verifica del rispetto dei parametri di efficienza, efficacia ed economicità nel conferimento di servizi e/o funzioni alle Unioni di Comuni da parte degli Enti comunali afferenti alla forma associativa.

In tale *format* (griglia-questionario), i parametri di controllo più significativi riguardano l'impatto economico in termini di costo medio per utente (comparando quello i valori *ante* e *post* di conferimento in Unione) e il tasso di copertura del costo (anche in tal caso, ponendo a raffronto i costi *ante* e *post* Unione, in riferimento alle entrate da tariffa, da bilancio dell'Ente comunale e da contributi esterni).

I dati di riferimento cui agganciare ogni valutazione di economicità riguardano la spesa sostenuta dal soggetto erogatore e non il valore differenziale fra entrate e spese, poiché in quest'ultimo caso la valutazione potrebbe essere distorta da una decisione di incrementare le entrate. In questo scenario si segnalano che alcuni bilanci unionali, pur mostrando un incremento del valore differenziale, non attuano una diminuzione della spesa (e quindi la realizzazione dell'economia di scala), registrandosi, molto semplicemente, un innalzamento delle entrate derivanti dall'utenza o da soggetti esterni.

Il rischio è che l'aumento delle entrate occulti un innalzamento dei costi (e correlativa dilatazione della spesa), pur nel contesto di un miglioramento del differenziale fra entrate e spese.

E' argomento di confronto fra le Regioni e gli Uffici di controllo (in particolare, in Emilia-Romagna) il caso in cui il servizio conferito in Unione abbia fatto registrare significativi incrementi di livello prestazionale; in tal caso, l'incremento di costo deve essere accompagnato da coerente motivazione, corredata e da dati numerici che dimostrino la piena applicazione del principio *(more) value for money*.

Il caso della Regione Emilia-Romagna è posto in rilievo in quanto quest'ultima incentiva, mediante erogazione di significative contribuzioni finanziarie, la gestione associata dei servizi e/o funzioni da parte dei Comuni (da ultimo, si veda la deliberazione di Giunta regionale n. 816 del 26 maggio 2025, relativa al Programma di Riordino Territoriale (PRT) 2024-2026, annualità 2025). In questo scenario, la gestione associata di funzioni comunali è incoraggiata avendo di mira uno sviluppo territoriale finalizzato ad offrire servizi innovativi ed inclusivi ai cittadini, a partire dalle trasformazioni digitali e *green*.

In sintesi, da un punto di vista microeconomico, l'impatto economico della funzione/servizio è analizzato ponendo a raffronto i dati di seguito.

Ante Unione, 1) costo corrente (impegnato) ante Unione, prendendo a riferimento un dato momento; 2) il numero utenti; 3) il costo medio per utente.

Post Unione, 4) il costo corrente (impegnato) per l'anno di verifica; 5) il numero utenti; 6) il costo medio per utente.

La proposta metodologia di rivalutazione dell'impatto economico del costo ante Unione è svolta al fine di renderlo confrontabile con il dato attuale, comparando spese di beni e servizi ante Unione rivalutati all'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati FOI (fonte ISTAT).

Nella comparazione le spese di personale *ante*-Unione devono essere rivalutate per effetto degli adeguamenti contrattuali; il numero utenti deve essere riferito al territorio

comunale in caso di servizio, a popolazione residente in caso di funzioni.

In conclusione, il corretto dipanarsi della spesa pubblica, in un'ottica di semplificazione, deve tenere conto delle problematiche relative alla tempestiva definizione delle partite debitorie e creditorie fra l'Unione e gli Enti appartenenti a quest'ultima, evitando ogni antinomia e pericolose derive rispetto ai princìpi affermati dalla Corte Costituzionale, 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".

Diventa quindi essenziale, al fine della regolarità contabile e amministrativa degli atti, l'allineamento delle poste di bilancio reciproche tra Comuni e Unione per scongiurare:

- il formarsi, nel bilancio dell'Unione, di residui attivi insussistenti, in quanto non corrispondenti ai residui passivi dei Comuni;
- il rischio di insolvenza dell'Unione, con conseguenti effetti destabilizzativi sui bilanci dei Comuni chiamati ad intervenire in soccorso del bilancio dell'Unione.

L'allineamento delle poste contabili, finalizzato alla conciliazione dei debiti e crediti rilevati con il rendiconto di gestione, va quindi perseguito già in sede di adozione del bilancio di previsione attraverso l'istituzione, nei bilanci dei Comuni, di appositi capitoli di spesa "specializzati" per ogni servizio trasferito, in corrispondenza alle entrate *pro-quota* iscritte nel bilancio dell'Unione nei confronti dei Comuni associati; tale accorgimento "preliminare" si affianca agli strumenti di garanzia atti ad evitare il rischio di effetto espansivo della spesa.

Tale allineamento è da mantenersi nell'esercizio mediante coerenti variazioni di bilancio, risultando propedeutico alla verifica degli equilibri di bilancio di cui all'art. 193 TUEL.

L'art. 11, c. 6, lett. j del D. Lgs. n. 118/2011 prevede, tra i soggetti tenuti a tali meccanismi asseverativi, le Società controllate e partecipate, nonché gli Enti strumentali; l'Unione, non ricadendo in queste categorie, non è collegata agli obblighi formali di asseverazione in particolare intestati all'Organo di revisione.

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 a carattere costituzionale.

La riconciliazione tra i debiti e crediti dell'Unione e dei Comuni associati è necessaria al fine di garantire gli equilibri, la trasparenza e la veridicità delle risultanze del bilancio; la mancata reciprocità delle partite creditorie e debitorie tra enti pubblici vìola quindi le regole contabili afferenti agli equilibri di bilancio e al buon andamento dell'azione amministrativa, conseguendo l'inattendibilità delle risultanze del rendiconto, che non adempie più allo scopo di riassumere in modo chiaro e veritiero la situazione economico-finanziaria dell'Ente che lo adotta.

Nello scenario descritto devono essere adeguatamente valorizzate le funzioni del Revisore dei conti, cui spetta il controllo e l'eventuale segnalazione della mancata conciliazione dei debiti e dei crediti, in particolare quando questa si protrae nel tempo e non viene ricollocata in assetto non appena l'Ente o l'Unione venga a conoscenza dell'anomalia.

La necessaria riconciliazione delle poste di entrata e uscita tra Comune ed Unione rappresenta un indefettibile strumento di verifica degli equilibri di bilancio, nei termini di specularità e simmetria che l'Ordinamento richiede. Essa rappresenta un'esigenza sostanziale, oggetto di specifici adempimenti anche nel rapporto tra l'Ente locale e altri soggetti che intrattengono contemporaneamente rapporti creditori e debitori, i quali incidono sulla corretta costruzione del risultato di amministrazione come coefficiente necessario dell'equilibrio di bilancio.

Diventa quindi 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 della struttura associativa, nonché per scongiurare tensioni nei rapporti politico istituzionale tra Enti determinate da un persistente *deficit* di trasparenza nei rispettivi rapporti finanziari.

La mancata riconciliazione dei crediti e dei debiti reciproci integra, all'evidenza, una violazione dei 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") (cf. Corte conti, Sez. contr. Emilia-Romagna, del. 33/2025).

Con riferimento al controllo sull'economicità delle gestioni, l'esigenza di fondo che legittima la creazione di 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 ragion d'essere dell'aggregazione (cfr. Sez. contr. Emilia-Romagna, del. 34/2025).

Trovano fondamento ulteriori variazioni delle attività esercitate qualora costituiscano estrinsecazione di immediate esigenze di interesse pubblico, formalizzate compiutamente in appositi provvedimenti, con cui viene anche disposto in merito alle specifiche coperture finanziarie nel rispetto dei diversi vincoli di spesa.

5. Conclusioni.

Nel trarre un bilancio dell'esperienza ormai pluridecennale delle nuove strutture organizzative costituite dalle Unioni emerge uno scenario di luci ed ombre.

Gli Enti territoriali devono adottare le proprie decisioni associative allineandosi a uno scenario di razionalizzazione, efficientamento e riduzione dei costi, senza lasciarsi attrarre da incentivi economici (regionali) destinati a influire sul lato delle entrate, alimentando (se non "gonfiando") in territorio positivo il differenziale tra entrate e uscite, senza avere un impatto sui costi e sulle spese (in aumento).

Analoghi princìpi devono essere tenuti presenti dal Legislatore, specie considerando la sentenza n. 33/2019, con cui la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, c. 28, del D.L. 31 maggio 2010, nella parte in cui non prevede la possibilità, in un contesto di Comuni obbligati e non, di dimostrare, al fine di ottenere l'esonero dall'obbligo, che a causa della particolare collocazione geografica e dei caratteri demografici e socio ambientali, del Comune obbligato, non sono realizzabili, con le forme associative imposte, economie di scala e/o miglioramenti, in termini di efficacia ed efficienza, nell'erogazione dei beni pubblici alle popolazioni di riferimento.

In altre parole, il Giudice delle Leggi ha chiarito che la forma associativa è strettamente legata alla realizzazione di economie di scala e/o miglioramenti, in termini di efficacia ed efficienza, nell'erogazione dei beni pubblici alle popolazioni di riferimento.

Il Legislatore regionale risulta orientato sulla piena attuazione del principio di buon andamento della P.A. (di cui all'art. 97 Cost.), ma non si può sottacere il rischio di un incontrollabile aumento della spesa con potenziali effetti deleteri sugli equilibri di bilancio, laddove alla forma associativa vengano destinate risorse aggiuntive che creino un effetto *doping* senza incidere stabilmente sul versante dell'efficienza.

In questo scenario, appare particolarmente necessario un adeguato controllo della spesa associata, sui servizi conferiti in Unione, da parte degli Enti aderenti, previa implementazione di idonei controlli interni con particolare riferimento al controllo di gestione, supportato da un efficiente utilizzo della contabilità analitica in grado di determinare il costo associato ad ogni servizio reso all'utenza.

Occorre non dimenticare che il *focus* dell'azione amministrativa, accompagna-

to dalle valutazioni oggettive delle Sezioni di controllo territoriali, deve ricadere sui risparmi di spesa per i Comuni, da un lato, per effetto delle c.d. economie di scala e, dall'altro lato, in virtù dei contributi regionali, determinando l'effetto virtuoso della riduzione di trasferimenti finanziari da parte dei Comuni alle Unioni. Le risorse finanziarie risparmiate potrebbero finanziare ulteriori politiche pubbliche con effettivi benefici per il territorio e la collettività di riferimento.

Nel percorso delineato, gli Enti territoriali sono chiamati a monitorare in modo propulsivo la spesa riferita alle funzioni/servizi, la cui gestione aggregata non dovrebbe corrispondere (il riferimento è agli incentivi regionali che non devono creare effetti distorsivi) ad un beneficio in termini di risorse finanziarie da esso impiegate; in concreto, occorre tener conto dell'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 reso alla collettività.

L'economicità della gestione associata è un traguardo da raggiungere e da mantenere costantemente in un percorso di efficientamento e di *value for money*, pur in un difficile contesto di contemperamento dei principi di risparmio di spesa e di adeguatezza dei servizi. Da ultimo, sarà utile rammentare che 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." (cfr., del. 34/2025, Sez. contr. Emilia-Romagna).