

Deliberazione n. 34/2025/VSG



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati:

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

*in collegamento telematico

Adunanza del 9 gennaio 2025

Comune di Scandiano (RE)

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

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

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

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

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

Visto il D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, recante il Testo Unico delle Leggi sull'Ordinamento degli Enti Locali e, in particolare, l'art. 148;

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

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

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

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

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

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

Viste le note istruttorie prot. n. SC_ER 610 del 20 febbraio 2024 e n. SC_ER 6381 del 6 novembre 2024;

Viste le note di risposta fornite dal Comune di Scandiano (RE) acquisite agli atti con prot. n. SC_ER n. 944 del 15 marzo 2024, nonché SC_ER 6547, SC_ER 6548, SC_ER 6549 del 15 novembre 2024;

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

Udito il relatore, Consigliere Tiziano Tessaro;

CONSIDERATO IN FATTO E IN DIRITTO

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

1. L'oggetto della verifica intestata alla Sezione.

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

posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, della sostenibilità dell'indebitamento, dell'assenza di irregolarità, suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti.(...)

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

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

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

n. 197/2019). Occorre, cioè, una *stima attendibile delle espressioni numeriche, che sia assicurata la coerenza con i presupposti economici e giuridici della loro quantificazione* (Corte cost. sent. n. 227/2019).

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

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

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

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

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

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

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

2. Le conseguenze applicative del principio dell'equilibrio.

Emerge con chiarezza dal sopra riportato dettato normativo che l'ossequio ai principi sopra riferiti dell'equilibrio di bilancio (art. 81 Cost.) e della economicità dell'azione amministrativa (art. 97 Cost.), affermato dalle disposizioni sopra

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

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

3. Le conseguenze applicative del principio del buon andamento.

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

dell'art. 32 del TUEL , va sottolineato come *"Le Unioni (...), al pari delle altre forme associative nell'ambito del TUEL, sono collocabili all'interno del più ampio sistema di efficientamento della pubblica amministrazione, nell'ambito del quale sono finalizzate alla riduzione dei costi pubblici ed alla economizzazione di servizi e funzioni tra enti piccoli, normalmente privi di mezzi strutturali e finanziari adeguati, qualora presi singolarmente"* (Corte dei Conti, Sez. Giurisdizionale Veneto n. 1129/2008). Il precetto palesa le concrete finalità cui è rivolta in concreto l'istituzione della Unione, ovverosia la *"c.d. buona amministrazione cui devono tendere i pubblici amministratori non solo secondo le norme del T.U.E.L. bensì secondo i dettami della Costituzione, in particolare l'art. 97 che impone il rispetto dei principi del buon andamento e dell'imparzialità della P.A."* (Corte dei conti, Sez. Giurisdizionale Veneto n. 1129/08).

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

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

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

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

recante disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni, i principi previsti per l'ordinamento dei comuni, con particolare riguardo allo status degli amministratori, all'ordinamento finanziario e contabile, al personale e all'organizzazione".

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

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

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

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

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

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

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

Conti, Sez. Veneto Parere n. 204/2013).

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

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

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

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

Il principio di economicità deve trovare esplicitazione e conferma documentale anche nella contraria ipotesi di scioglimento dell'Unione: il rientro di tale personale non può assolutamente valere a mutare il computo definitivo della

spesa - questa volta totalmente inclusa all'interno dell'intervento 01 personale - ivi compresa non solo la parte stipendiale fissa ma anche la - necessariamente già prevista - quota di incentivazione ,pena al contrario la ingiustificata dilatazione della spesa corrente (Corte dei Conti, Sez. Veneto 1 dicembre 2010).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

diversamente opinando, sarebbe sufficiente inserire qualsiasi numero nella parte attiva del bilancio per realizzare nuove o maggiori spese” (Corte cost. sent. n. 197/2019).

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

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

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

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

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

Ne consegue che per la verifica anzidetta, l’ente locale è tenuto- in primo luogo- a operare una ricognizione della spesa complessiva discendente dal fenomeno associativo, onde ossequiare al canone dell’art. 97 della Cost.; lo

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6.2.2. La necessaria sintesi documentale nel rendiconto.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

7. Il caso concreto sottoposto allo scrutinio della Sezione.

7.1 Gli esiti derivanti dalle acquisizioni relative alla prima nota istruttoria

Sulla base delle coordinate ermeneutiche sopra indicate, la Sezione con una prima nota istruttoria prot. n. 610 del 20 febbraio 2024, ha chiesto al Comune di Scandiano (RE) di riferire in merito ai seguenti due ambiti:

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

7.2 La risposta alla prima nota istruttoria

Con nota acquisita agli atti con prot. n. 944 del 15 marzo 2024, il Comune di Correggio ha fornito riscontro come di seguito rappresentato.

7.2.1 L’Ente ha riferito di aderire all’Unione Tresinaro Secchia (con estensione territoriale di 291,53 Km²) con sede in Scandiano (RE), precisando che i Comuni che costituiscono l’Unione sono sei, di cui due montani ex L.R. 2/2024, per un totale di 81.488 abitanti al 31 dicembre 2022 e, oltre al Comune di Scandiano, afferiscono alla forma associativa ex art. 32 del TUEL, i Comuni di Casalgrande, Castellarano, Rubiera, di Baiso e Viano. L’Unione Tresinaro Secchia è un Ente di secondo livello nato nel 2008 dalla precedente esperienza di gestione in forma associata di alcuni servizi denominata “Associazione Intercomunale Tresinaro Secchia” istituita nel 2001. Nel 2013 afferiscono all’Unione i suddetti

Comuni di Baiso e Viano, mentre gli altri 4, poc'anzi indicati, risultano nella forma associativa dalla istituzione ovverosia dal 2001.

7.2.2 Nella suddetta nota di risposta, l'Ente dedica una parte ad una premessa introduttiva nella quale riferisce quanto di seguito che si riporta integralmente.

"In base all'articolo 33 del Testo unico degli enti locali, "le regioni, nell'emanazione delle leggi di conferimento delle funzioni ai comuni, attuano il trasferimento delle funzioni nei confronti della generalità dei comuni. Al fine di favorire l'esercizio associato delle funzioni dei comuni di minore dimensione demografica, le regioni individuano livelli ottimali di esercizio delle stesse." La dottrina consolidata in materia attribuisce ai processi associativi il compito di incrementare i livelli di efficacia ed efficienza gestionale, in attuazione dei principi costituzionali di sussidiarietà e adeguatezza. Pertanto, l'analisi della cd "economicità" della gestione deve essere incentrata sulla valutazione non solo dei risparmi di spesa, per quanto certamente positivi ed auspicabili, ma anche dei miglioramenti conseguiti sotto il profilo della efficacia. Risulta in tal senso esplicativa la Sentenza del Consiglio di Stato 376/2024 dell'11/01/2024 che richiama il mutato ruolo delle unioni che non è solamente quello di generare risparmi ma anche di "valorizzazione della sussidiarietà e di conseguimento di un'omogeneità tendenziale dei livelli delle prestazioni, individuando un punto di equilibrio fra perseguimento di economie di scala, cioè migliore allocazione ed utilizzazione delle risorse finanziarie ed organiche disponibili, ampliamento del novero dei servizi in concreto erogati – o in astratto erogabili – alla cittadinanza dai Comuni associati, e rispetto delle tradizioni e della cultura specifica dei luoghi".

L'ente prosegue indicando in punto di economicità che *"Un aspetto di rilievo riguarda il sistema incentivante per le gestioni associate costituito dalla LR 21/2012 e da tutta la normativa susseguente di riordino territoriale, dalla costituzione degli ambiti ottimali (sempre sovracomunali) per la gestione associata di servizi e funzioni, all'incentivazione annuale tramite il Programma di riordino territoriale (strumento triennale con pesatura dell'effettività delle funzioni gestite) fino ai bandi a sostegno di specifiche attività e progetti, sempre ed esclusivamente erogati alle forme associative e non anche ai singoli comuni. Si osserva, quindi, in relazione alla dimostrazione dell'economicità della gestione associata, come l'adesione all'Unione permetta la partecipazione ad una molteplicità di risorse ed opportunità di livello sia nazionale, che regionale che europeo (finanziamenti diretti e indiretti, ovvero, possibilità di accesso a*

finanziamenti preclusa agli enti non costituiti in forma associativa) che non solo permettono ex se di dare risposte alle esigenze dei cittadini con investimenti ed opportunità difficilmente nella disponibilità del singolo comune, ma rilevano anche come una scelta di carattere opposto vada a detrimento della possibilità di sostenere innovazione ed aumento di servizi. Dalla sua costituzione, l'Unione Tresinaro Secchia è riuscita ad attrarre finanziamenti nazionali/regionali/europei di notevole importo che soprattutto in ambito sociale hanno contribuito a mantenere costanti i trasferimenti da parte dei comuni nonostante il mutato quadro in cui il welfare si attua. Senza queste risorse, i Comuni appartenenti all'ambito si sarebbero privati di un'importante risorsa da investire nell'erogazione di servizi più qualificati, efficienti, adeguati ad un contesto sociale e normativo in costante mutamento. Va sottolineato come l'accesso a tali finanziamenti non abbia rappresentato una modalità ordinaria per il finanziamento del bilancio dell'unione, che risulta sostenuto dai trasferimenti dei Comuni per la gestione associata delle funzioni, ma sia stato perseguito con lo scopo di sostenere innovazione, digitalizzazione e aumento dei servizi offerti".

Il Comune conclude indicando che "Queste [...] dunque le finalità dei processi associativi: - ridurre i costi di funzionamento; - aumentare le entrate, qualora possibile; - migliorare i livelli qualitativi dei servizi; - erogare servizi di primaria importanza che risulterebbero impossibili a livello comunale. Nella legislazione nazionale non si ravvisano obiettivi "minimi" da realizzare. Lo stesso legislatore regionale ha dato attuazione alle previsioni generali del Testo unico, sopra richiamate, senza porre vincoli cogenti a carico degli enti; la fonte regionale ha disposto altresì criteri precisi per l'accesso ai predetti incentivi, recepiti all'interno del PRT. L'unica prescrizione prevista tassativamente dall'ordinamento è quella contenuta nel comma 5 dell'art. 32 del TUEL: "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".

7.2.3 Elenco delle funzioni conferite in Unione

Il Comune sempre nella suddetta nota di risposta riferisce che "L'Unione Tresinaro Secchia si configura come una realtà "in sviluppo" in ambito regionale; il percorso intrapreso in questi anni ha portato a gestire i servizi conferiti uniformemente per tutti i Comuni. [...] L'Unione può accedere a contributi regionali e statali specificamente destinati a tale forma associata. Tali contributi possono essere generali, come quelli erogati dal PRT (Programma di Riordino Territoriale) regionale o destinati a specifici servizi o bandi. Tali somme aggiuntive contribuiscono al benessere economico di tutti i Comuni".

Si rappresenta di seguito l'elenco delle funzioni e servizi che l'Unione Tresinaro Secchia gestisce e che nel corso degli anni i sei Comuni le hanno conferito, così come riferito dall'Ente.

Funzione e Servizi	Anno di avvio in ordine cronologico	Comuni aderenti	Estremi Delibere di Consiglio Comunale di Scandiano	Estremi Delibere di Consiglio Unione
Polizia Locale	2008	Tutti i Comuni (Baiso e Viano dal 2013)	n. 70 del 29/09/2008	n. 8 del 30/09/2008 n. 41 del 27/12/2013
Servizi socio-assistenziali rivolti a minori, disabili e alle loro famiglie e gestione dell'Ufficio di piano e del Fondo Regionale per la non autosufficienza	2008	Tutti i Comuni (Baiso e Viano dal 2013)	n. 72 del 29/09/2008	n. 9 del 30/09/2008 n. 40 del 27/12/2013
Protezione civile	2009	Tutti i Comuni (Baiso e Viano dal 2013)	n. 97 del 29/09/2009	n. 22 del 30/09/2009 n. 39 del 27/12/2013
Servizi informatici e telematici	2012	Tutti i Comuni (Baiso e Viano dal 2015)	n. 81 del 27 agosto 2012	n. 22 del 29/08/2012 n. 6 del 30/01/2015
Gestione della Centrale Unica di Committenza e della stazione unica per gli appalti	01/01/2015 Servizi e forniture 01/07/2015 lavori	Tutti i Comuni	n. 7 del 29/01/2015	n. 4 del 30/01/2015
Gestione del Nucleo di Valutazione	2015	Tutti i Comuni (Baiso e Viano dal 2016)	n.5 del 29/01/2015	n. 5 del 30/01/2015
Gestione del personale dipendente	2017	Tutti i Comuni	n. 69 del 16/12/2016	n. 37 del 20/12/2016
Funzione di progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini	2016	Tutti i Comuni	n. 87 del 13/10/2015	n. 48 del 28/10/2015
Gestione unitaria del patrimonio di edilizia residenziale pubblica e sociale e delle relative funzioni di competenza comunale	2018	Tutti i Comuni	n. 4 del 11/01/2018	n. 3 del 12/01/2018
Esercizio delle funzioni in materia sismica	2022	Tutti i Comuni	n. 96 del 28/10/2021	n. 43 del 26/10/2021
Controllo di gestione	01/04/2022	Tutti i Comuni	n. 18 del 24/02/2022	nr. 11 del 23/03/2022

Spese di personale

In punto di spese di personale l'Ente riferisce che *"Il conferimento all'Unione di alcune funzioni da parte del Comune di Scandiano non ha portato al superamento della somma di spese di personale sostenute precedentemente. [...] la spesa di personale al 31/12/2022 relativa all'aggregato Unione/Comune,*

depurata degli aumenti contrattuali, è inferiore alla spesa di personale del triennio 2011/2013 limite di riferimento delle attuali norme in materia di controllo della spesa di personale. Pertanto, le spese complessive per il personale del Comune di Scandiano, all'interno delle quali sono consolidate in quota parte anche le spese per il personale dell'Unione stessa, non sono aumentate, così come previsto dall'art. 32 comma 5 del TUEL".

Le spese per il personale relative al rendiconto 2022 sono rappresentate nello schema seguente che riproduce quello presentato dal Comune.

COMUNE DI SCANDIANO		
	Media 2011/2013	Rendiconto 2022
Spese macroaggregato 101	€ 5.128.983,25	€ 4.473.016,13
Spese macroaggregato 103	€ 28.755,21	
Irap macroaggregato 102	€ 210.539,11	€ 236.579,09
Altre spese: reiscrizioni imputate all'esercizio successivo		
Altre spese: QUOTA PERSONALE UNIONE	€ 938.075,78	€ 1.384.649,93
Altre spese: da specificare.....		
Altre spese: da specificare.....		
Totale spese di personale (A)	€ 6.306.353,35	€ 6.094.245,15
(-) Componenti escluse (B)	€ 1.084.072,30	€ 1.050.481,92
(-) Maggior spesa per personale a tempo indet artt.4-5 DM 17.3.2020 (C)		
(=) Componenti assoggettate al limite di spesa A-B-C	€ 5.222.281,05	€ 5.043.763,23
(ex art. 1, commi 557-quater, 562 legge n. 296/2006)		

7.2.4 Funzioni conferite

Nella medesima nota di risposta acquisita agli atti con prot. 944/2024, l'Ente prosegue riferendo in relazione alle singole funzioni che ha conferito all'Unione. Più in dettaglio, le informazioni riferite attengono ai seguenti criteri/dati: • situazione contabile iniziale del Comune e confronto a seguito trasferimento in Unione al 31 dicembre 2022; • breve descrizione della funzione in termini di attività e funzioni prodotte; • indicatori di efficacia/efficienza /quantità/qualità ove presenti.

Si fornisce rappresentazione di quanto riferito dal Comune di Scandiano.

7.2.4.1 Polizia Locale

Con riferimento alla funzione polizia locale si rappresenta di seguito il confronto tra il dato di partenza della spesa in carico al Comune (ultimo anno

gestione diretta) e la spesa che ha sostenuto l'Ente a seguito del passaggio in Unione al 31 dicembre 2022, così come riferito dal Comune.

			In Comune di Scandiano		In Unione Tresinaro Secchia	
			2007		2022	
E/U	Macro	Descrizione	E	U	E	U
E	101	Trasferimenti correnti da Amministrazioni pubbliche	26.532,36		109.854,48	
	200	Proventi derivanti dall'attività di controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti	373.773,62		6.268,00	
U	1	Redditi da lavoro dipendente		445.130,29		
	2	Imposte e tasse a carico dell'ente		29.581,01		
	3	Acquisto di beni e servizi		133.686,40		13.600,00
	4	Trasferimenti correnti				474.577,50
Totale			400.305,98	608.397,70	116.122,48	488.177,50
				208.091,72		372.055,02
			DIFFERENZA 2022-2007			
			+163.963,30			

Dalla tavola che precede emerge un saldo negativo tra entrate e uscite afferenti al servizio in parola aumentato per un importo pari a euro 163.963,30.

L'Ente con riferimento al conferimento della funzione in parola all'Unione ha fornito alcune informazioni che si riproducono nelle parti essenziali.

"Il conferimento delle funzioni di polizia locale dai/dal Comune/i all'Unione per la sua costituzione è contraddistinta da due passaggi fondamentali. Il primo è rappresentato dall'atto di costituzione che risale al 03.10.2008 identificato con repertorio n. 4, vede come enti aderenti i Comuni di Casalgrande, Castellarano Rubiera e Scandiano. Successivamente con deliberazione di Consiglio n. 7 del 30.01.2015 è stata approvata nuova "Convenzione per la gestione associata dei servizi di Polizia Municipale fra i comuni DI BAISO, CASALGRANDE, CASTELLARANO, RUBIERA, SCANDIANO, VIANO E L'UNIONE TRESINARO SECCHIA, quindi con ingresso di due comuni montani portando a 6 gli enti aderenti. [...] il conferimento in da parte dei Comuni aderenti all' Unione del Servizio di Polizia Locale, ha consentito il raggiungimento degli standard "Quantitativi e Qualitativi" in ossequio alla successiva direttiva regionale di cui alla delibera n. 2112 del 22.11.2019, [...] occorre tenere conto che l'aver confluito il personale di Polizia Locale in un unico Comando ha consentito da parte dell'Unione, diversamente non possibile da singoli comuni, il raggiungimento degli standard necessari all'inquadramento come Corpo di Polizia Locale ai sensi della Legge Regionale citata e riferiti ai seguenti criteri: - Quantitativi: - numero di ore di servizio medie non inferiore alle 11,30 giornaliere articolate su due turni; - Qualitativi: - istituzione di Centrale Radio Operativa; - uniformi fregi e segni distintivi conformi; - regolamento del Corpo conforme; - utilizzo del volontariato; - utilizzo di ausiliari della sosta; - supporto di controllo di comunità vicinato; - attivazione dei sistemi di autotutela; - gestione di sistemi di videosorveglianza;

dotazione di apparecchiature di ottimizzazione delle attività su strada. Il raggiungimento e mantenimento degli standard sopra indicati con conseguente inquadramento come Corpo di Polizia Locale e ricompreso nell'ambito ottimale, così come configurato dalla normativa regionale, ha consentito all'ente in prima battuta, una organizzazione di lavoro maggiormente adattabile alle esigenze territoriali nonché la possibilità di concorrere all'assegnazione a Bandi regionali per qualificazione e innovazione Corpi di Polizia Locale per al fine di ottenere contributi regionali per i su detti servizi di polizia locale. [...] il primo obiettivo specifico è stata l'istituzione di uffici centralizzati (Centrale Operativa, Ufficio Infortunistica, ufficio sanzioni amministrative) istituzione tesa a garantire il servizio complessivo di tutti gli Enti con minore impiego in termini di personale e risorse strumentali [...] In seguito a quanto su esposto risulta possibile avere sul territorio complessivo un maggior numero di personale addetto ai servizi esterni grazie alla centralizzazione di quelli interni, beneficiando altresì di una maggiore professionalizzazione degli addetti, con conseguente ricaduta positiva sulla qualità dei servizi stessi". Inoltre, l'Ente indica che la gestione a livello di Unione del servizio di Polizia Locale ha consentito in termini di efficacia ed efficienza, il raggiungimento di alcuni *standard* di servizio, quali in punto di "Centrale operativa", "Ufficio sanzioni amministrative", "Segreteria comando", "Nucleo Infortunistica e pronto intervento" e "Gestione del sistema integrato di videosorveglianza".

7.2.4.2 Protezione civile

Con riferimento alla funzione Protezione civile si rappresenta di seguito il confronto tra il dato di partenza della spesa in carico al comune (ultimo anno gestione diretta) e la spesa che ha sostenuto l'ente a seguito del passaggio in Unione al 31 dicembre 2022, così come riferito dal Comune

			In Comune di Scandiano		In Unione Tresinaro Secchia	
			2008		2022	
E/U	Macro	Descrizione	E	U	E	U
U	4	Trasferimenti correnti	0,00	0,00	0,00	11.453,56
Totale			0,00	0,00	0,00	11.453,56
				0,00		11.453,56
			DIFFERENZA 2022-2008 +11.453,56			

Dalla tavola che precede emerge un saldo negativo tra entrate e uscite afferenti al servizio in parola aumentato per un importo pari a euro 11.453,56.

Come per la funzione precedente, l'Ente con riferimento al conferimento della funzione in parola all'Unione ha fornito alcune informazioni che si riproducono nelle parti essenziali.

"L'attività relativa alla protezione civile "in tempo di pace" è codificata dal Piano Operativo Intercomunale; pertanto, si è predisposto quanto prodromico alla costituzione dell'ufficio unico di coordinamento al quale partecipano i referenti dei singoli comuni nominati dai rispettivi Sindaci. Nel corso delle singole annualità si prosegue nella programmazione degli aggiornamenti dei piani di protezione civili comunali e intercomunale a seguito di variazione della normativa di riferimento, nonché alla luce dello studio per il Torrente Tresinaro per il quale è attivato il percorso di variazione/predisposizione di piano specifico a seguito delle nuove mappature di rischio. [...]".

7.2.4.3 Gestione unica personale

Con riferimento alla funzione Gestione unica del personale si rappresenta di seguito il confronto tra il dato di partenza della spesa in carico al comune (ultimo anno gestione diretta) e la spesa che ha sostenuto l'ente a seguito del passaggio in Unione al 31 dicembre 2022, così come riferito dal Comune

			In Comune di Scandiano		In Unione Tresinaro Secchia	
			2016		2022	
E/U	Macro	Descrizione	E	U	E	U
E						
U	1	Redditi da lavoro dipendente		90.298,32		
	2	Imposte e tasse a carico dell'ente		4.229,67		
	3	Acquisto di beni e servizi		29.545,42		500,00
	4	Trasferimenti correnti		6.051,79		149.008,43
Totale			0,00	130.125,20	0,00	149.508,43
				130.125,20		149.508,43
			DIFFERENZA 2022-2016			+19.383,23

Dalla tavola che precede emerge un saldo negativo tra entrate e uscite afferenti al servizio in parola aumentato per un importo pari a euro 19.383,23. Al riguardo, l'Ente riferisce che *"Il rilevabile incremento di spesa è stato in buona parte determinato dall'aumento del costo del lavoro (nel periodo considerato si sono registrate due tornate contrattuali, con il rinnovo del ccnl del 21/05/2018 e del 16/11/22) e dall'aumento dei prezzi e delle utenze; al contrario, nell'anno 2022 la gestione associata ha consentito di introitare una quota di contributi regionali non disponibili nel 2016 con l'ufficio personale del Comune"*.

Come per la funzione precedente, l'Ente con riferimento al conferimento della funzione in parola all'Unione ha fornito alcune informazioni che si riproducono nelle parti essenziali.

“La Gestione Unica del Personale dell'Unione si occupa oggi di tutti gli adempimenti di carattere economico, giuridico e previdenziale del personale del Comune di Scandiano, degli altri 5 Comuni e dell'Unione stessa. [...] Nel corso del 2016 e alla data del conferimento della funzione del personale all'Unione (01/01/2017), il Comune di Scandiano disponeva di n. 3 addetti dedicati alla gestione del personale. Tuttavia, la gestione economica del personale (elaborazione cedolini paga, elaborazione CU, mod. 770, autoliquidazioni inail, denunce ed elaborazioni periodiche ecc..) non veniva gestita dal suddetto personale, ma mediante il contributo operativo di società esterna. Dopo il conferimento all'Unione, la gestione maggiormente efficiente dell'Ufficio unico (creazione di un team ristretto con elevate competenze in materia) ha consentito di re-internalizzare la gestione economica del personale, senza impiegare personale aggiuntivo e concludendo la collaborazione onerosa con l'azienda esterna. La creazione di un ufficio unico, con competenze maggiormente qualificate e specializzate per ambiti e settori di attività, ha consentito di migliorare “il numero medio di dipendenti gestiti per addetto” [...] Il Servizio in Unione si pone per il Comune di Scandiano come un importante strumento di supporto ai Dirigenti e Responsabili nelle problematiche di gestione del personale, fornendo le competenze tecniche necessarie e sempre aggiornate sulle tematiche specifiche. [...]”

7.2.4.4 Servizio informatico associato

Con riferimento Servizio informatico associato si rappresenta di seguito il confronto tra il dato di partenza della spesa in carico al comune (ultimo anno gestione diretta) e la spesa che ha sostenuto l'ente a seguito del passaggio in Unione al 31 dicembre 2022, così come riferito dal Comune

			In Comune di Scandiano		In Unione Tresinaro Secchia	
			2012		2022	
E/U	Macro	Descrizione	E	U	E	U
E	500	Rimborsi e altre entrate correnti	10.331,79			
U	1	Redditi da lavoro dipendente		27.726,88		0,00
	2	Imposte e tasse a carico dell'ente		1.143,68		0,00
	3	Acquisto di beni e servizi		108.075,75		0,00
	4	Trasferimenti correnti		28.086,73		285.594,01
Totale			10.331,79	165.033,04	0,00	285.594,01
				154.701,25		285.594,01
			DIFFERENZA 2022-2012		+130.892,76	

Dalla tavola che precede emerge un saldo negativo tra entrate e uscite afferenti al servizio in parola aumentato per un importo pari a euro 130.892,76.

Come per la funzione precedente, l'Ente con riferimento al conferimento del servizio in parola all'Unione, ha fornito alcune informazioni che si riproducono nelle parti essenziali.

"Il SIA (Servizio Informatico Associato) è stato costituito dai primi 4 comuni il 1° settembre del 2012 ma diventato operativo a regime dal 1 gennaio 2013. Dal 4 febbraio 2015 è attiva la nuova convenzione, approvata da tutti i 6 Comuni dell'Unione Tresinaro Secchia con deliberazione del Consiglio n. 6 del 30 gennaio 2015, per la gestione associata della funzione informatica e telematica per i Comuni di Baiso, Casalgrande, Castellarano, Rubiera, Scandiano e Viano. [...] Nel corso del suo operato il SIA ha implementato la centralizzazione [di alcuni] sistemi per tutti i comuni realizzando le economie di scala e l'efficientamento propri dei servizi informatici associati".

7.2.4.5 Centrale Unica di committenza

Con riferimento alla Centrale Unica di committenza, si rappresenta di seguito il confronto tra il dato di partenza della spesa in carico al comune (ultimo anno gestione diretta) e la spesa che ha sostenuto l'ente a seguito del passaggio in Unione al 31 dicembre 2022, così come riferito dal Comune

CENTRALE UNICA DI COMMITTENZA C.U.C.			In Comune di Scandiano		In Unione Tresinaro Secchia	
E/U	Macro	Descrizione	2014		2022	
			E	U	E	U
U	1	Redditi da lavoro dipendente		19.180,00		
	4	Trasferimenti correnti				31.104,08
Totale			0,00	19.180,00	0,00	31.104,08
				19.180,00		31.104,08
			DIFFERENZA 2022-2014		+11.924,08	

Dalla tavola che precede emerge un saldo negativo tra entrate e uscite afferenti al servizio in parola aumentato per un importo pari a euro 11.924,08.

Come per il servizio precedente, l'Ente con riferimento al conferimento del servizio in parola all'Unione, ha fornito alcune informazioni che si riproducono nelle parti essenziali.

"La Centrale Unica di Committenza (di seguito C.U.C.) dell'Unione dei Comuni Tresinaro Secchia, è stata istituita con deliberazione di Consiglio dell'Unione n. 4 del 30.01.2015 per garantire la gestione ottimale e il controllo degli appalti di lavori pubblici, servizi e forniture con decorrenza 1 gennaio 2015 per le gare di servizi e 1 luglio 2015 per le gare relative ai lavori pubblici. Tale istituzione nasce dall'esigenza di adempiere all'obbligo normativo sancito dall'articolo 33, comma 3-bis, del D.lgs 163/2006, il quale prescriveva, a far data dal 1.11.2015, per i Comuni non capoluogo di provincia l'obbligo di acquisire lavori, beni e servizi

soggetti alla disciplina del Codice dei contratti nell'ambito delle Unioni dei Comuni, se esistenti, ovvero in una delle altre modalità specificate dalla norma stessa, potendo procedere in autonomia solo per le acquisizioni di beni e servizi attraverso gli strumenti elettronici di acquisto gestiti da CONSIP Spa o da altro soggetto aggregatore di riferimento e per gli affidamenti di importo inferiore a 40.000 euro. Lo scopo era quello di canalizzare la domanda di lavori, beni e servizi verso strutture aggregatrici, con l'effetto di concentrare le procedure di acquisto, aumentando, di conseguenza, i volumi messi a gara e riducendo le spese e i rischi connessi alla gestione delle procedure, garantendo anche l'accrescimento della specializzazione in capo ai soggetti più qualificati (Determinazione ANAC n.11 del 28.9.2015). [...] Di seguito si rappresenta in modo sintetico il costo, riferito all'anno 2022, che la gestione unitaria della funzione ha comportato per gli enti aderenti:



I dati riportati evidenziano i risultati raggiunti in termini di efficienza ed efficacia e soprattutto di economicità derivanti dalla gestione aggregata, merito anche della professionalità, specializzazione ed esperienza degli operatori assegnati alla stessa funzione che, hanno contribuito al raggiungimento degli obiettivi e alle risultanze evidenziate. Si vuole, in questo modo, realizzare una migliore performance della pubblica amministrazione quale soggetto acquirente, buyer pubblico, attraverso la centralizzazione delle committenze e la sua spiccata professionalizzazione, così da garantire maggiori garanzie per i venditori offerenti, si tratta, a ben vedere, quanto richiesto dalla Commissione europea. Non di meno conto è il contributo che una centrale di committenza di alta professione, cui fare riferimento, possa apportare a quegli enti locali e a quelle amministrazioni di

ridotte dimensioni che non hanno personale competente o che presentano una carenza di personale, sì da non poter affidare ai propri funzionari il compito di dedicarsi alle particolari ed onerose procedure ad evidenza pubblica. [...] La costituzione di un'unica centrale di committenza ha consentito di aggregare le più significative decisioni di spesa per tutti i servizi dei 6 comuni dell'Unione e, nel contempo, di associare le gare, per una governance del settore dei contratti pubblici più efficiente e capace di indirizzarsi verso obiettivi unitari. U Protocollo N.0007360/2024 del 14/03/2024 COMUNE DI SCANDIANO Ufficio Protocollo La gestione associata persegue inoltre l'obiettivo di una gestione ottimale, assicurando l'unicità di conduzione e la semplificazione delle attività secondo principi di professionalità. [...]"

7.2.4.6 Servizio sociale unificato – Ufficio di Piano

Con riferimento al Servizio sociale unificato – Ufficio di Piano, si rappresenta di seguito il confronto tra il dato di partenza della spesa in carico al comune (ultimo anno gestione diretta) e la spesa che ha sostenuto l'ente a seguito del passaggio in Unione al 31 dicembre 2022, precisando che in questo caso il passaggio è stato compiuto in due momenti distinti prima la funzione relativa ai disabili e minori nel 2009 e poi quella relativa agli anziani/adulti nel 2016, così come riferito dal Comune.

			In Comune di Scandiano				In Unione Tresinaro Secchia		
			2008		2015		2022		
			ante conf. anziani e adulti		ante conf. totale				
E/U	Macro	Descrizione	E	U	E	U	E	U	
E	100	Vendita di beni e servizi e proventi derivanti dalla gestione dei beni	1.045.613,37		290.726,48		23.350,00		
	101	Trasferimenti correnti da Amministrazioni pubbliche	1.697.421,37		436.850,31		292.201,56		
	500	Rimborsi e altre entrate correnti	133.031,34		34.922,72		0,00		
U	1	Redditi da lavoro dipendente		566.953,61		337.598,23		0,00	
	2	Imposte e tasse a carico dell'ente		22.021,89		14.529,07		0,00	
	3	Acquisto di beni e servizi		1.846.502,13		129.151,18		100.734,20	
	4	Trasferimenti correnti		1.344.097,22		1.034.634,92		1.127.244,26	
	7	Interessi passivi		13.934,50		5.980,00		0,00	
Totale			2.876.066,08	3.793.509,35	762.499,51	1.521.893,40	315.551,56	1.227.978,46	
				917.443,27		759.393,89		912.426,90	
			DIFFERENZA 2022-2008						-5.016,37

Dalla tavola che precede emerge confrontando il dato 2008 con quello 2022 un miglioramento di euro 5.016,37 in termini di saldo fra Entrate e Uscite.

Come per il servizio precedente, l'Ente con riferimento al conferimento del servizio in parola all'Unione, ha fornito alcune informazioni che si riproducono nelle parti essenziali.

"Al 31.12.2022 è stata conferita dai Comuni facenti parte dell'ambito territoriale di Scandiano, all'Unione Tresinaro Secchia, la gestione dell'intera area welfare sociale e sociosanitaria con le seguenti specifiche:

a) dal 2008:

- la funzione istruttoria alla programmazione sociale e sociosanitaria distrettuale attraverso l'incardinamento in Unione dell'Ufficio di Piano, previsto con apposita convenzione con l'ausl territoriale;

- l'accreditamento di servizi sociosanitari: l'Unione è il soggetto istituzionalmente competente per l'intero ambito alla concessione dell'accreditamento a servizi sociosanitari rivolti alle persone non autosufficienti ai sensi della DGR 514/2009;

- una parte del Servizio Sociale Territoriale riferibile:

- all'area dell'infanzia e dell'età evolutiva per le azioni di promozione del benessere e di tutela dei minorenni e di sostegno alla genitorialità;*
- all'area del supporto alle persone disabili e alle loro famiglie in stretta coordinazione con l'ausl territoriale;*

- il Centro per le famiglie per le attività di sostegno alla genitorialità, la valorizzazione della responsabilità educativa e delle risorse comunitarie.

b) dal 2016 il completamento delle competenze riferibili al Servizio Sociale Territoriale con:

- la funzione di accoglienza informazione e orientamento attraverso la predisposizione degli sportelli sociali, presenti in ogni territorio comunale (Poli di Servizio Sociale);*
- l'area del contrasto alla povertà e all'esclusione sociale e al sostegno degli adulti fragili, in integrazione con i servizi Ausl Serdp e CSM;*
- l'area Anziani autosufficienti e non per la valutazione e l'accesso alla rete dei servizi territoriali, residenziali, diurni e domiciliari e ai progetti di prevenzione e mantenimento di stila vita sani.*

C) dal 2018 è stata conferita la gestione dell'intero patrimonio ERP/ERS dei Comuni e relativi adempimenti di assegnazione degli immobili in locazione attraverso le graduatorie.

Nel corso, pertanto, degli anni trascorsi dal 2008 al 2022 vi sono stati importanti cambiamenti sul piano normativo, delle attribuzioni di competenza al welfare locale, delle modifiche dei bisogni dei diversi target di popolazione, del progressivo ampliamento di fondi statali/regionali finalizzati a popolazioni target che brevemente si vanno ad elencare con la finalità di marcare le differenze dal

conferimento dei servizi in Unione sino al cambiamento istituzionale avvenuto.
[...]"

L'Ente con riferimento al Servizio in parola riferisce ulteriori dati che si riproducono nelle tavole che seguono. Più in dettaglio, di seguito si elencano i dati riferiti ai residenti nel Comune di Scandiano per ultima annualità di gestione diretta (2008 area tutela minori e disabili – 2015 per area Anziani e Adulto Fragili) e annualità 2022 di gestione delle funzioni in Unione, così come rappresentati dal Comune di Scandiano.

Area Anziani	ultimo anno di gestione della funzione da parte del Comune di Scandiano	
	2015	2022
CASA PROTETTA (CRA)		
Popolazione anziana residente	5.663	6.124
nr. strutture	1	2
nr. posti disponibili CP (CRA)	44	91
nr. utenti al 31/12 CP (CRA)	44	90
nuove richieste di assistenza CP (CRA)	101	51
nuovi ingressi CP (CRA)	38	47
Utenti anziani gestiti CP (CRA)	80	91
CENTRO DIURNO PER ANZIANI		
nr posti CD	36	45
Nr nuovi utenti CD	28	27
nr utenti assistiti CD	53	58
giorni annuali apertura	667	606
SAD-PASTI		
nuove richieste di assistenza presentate SAD	88	73
tot. Utenti servizio al 31/12 SAD	94	112
nuove richieste di assistenza soddisfatte SAD	49	73
tot. Richieste ass. soddisfatte SAD	136	172
tot. Richieste ass. presentate PASTI	21	16
tot. Interventi SAD	18.260	14.884

Area Adulto fragili	ultimo anno di gestione della funzione da parte del Comune di Scandiano	
	2015	2022
n. adulti in carico al servizio al 31/12	183	349

Area Tutela minori e Area Disabili	ultimo anno di gestione della funzione da parte del Comune di Scandiano	
	2008	2022
Persone di minore età in carico al 31.12	350	385
n. minori nell'anno interessati da provvedimento dell'autorità giudiziaria (escluso adozione nazionale e internazionale)	62	130
n. minori inseriti in struttura residenziale al 31/12 (esclusi non residenti)	6	9
n. minori in affidamento familiare (escluso parentale) al 31.12	15	15
n. disabili > 15 anni in carico al servizio al 31/12	99	118
n. disabili inseriti in strutture diurne e residenziali al 31/12	23	49

indicatori di efficacia Casa Protetta (CRA)				
		2015	2022	
posti	X 100	0,80%	1,49%	misura il grado di copertura della domanda potenziale
popolazione in età				
posti	X 100	43,56%	178,43%	misura il grado di copertura della domanda
nuove richieste di assistenza				
nuovi ingressi	X 100	37,62%	51,65%	misura il grado di soddisfacimento della domanda
nuove richieste di assistenza				

Centro Diurno per Anziani				
		2015	2022	
posti	X 100	0,64%	0,73%	misura il grado di copertura della domanda potenziale
popolazione in età				

Assistenza domiciliare Anziani				
		2015	2022	
nuove richieste di assistenza	X 100	1,55%	1,19%	misura il grado della domanda potenziale
popolazione in età				
nuove richieste di assistenza soddisfatte	X 100	55,68%	100,00%	misura il grado di soddisfacimento della domanda
nuove richieste di assistenza				

7.2.4.7 Controllo di gestione

Con riferimento al Controllo di gestione, si rappresenta di seguito il confronto tra il dato di partenza della spesa in carico al comune (ultimo anno gestione diretta) e la spesa che ha sostenuto l'ente a seguito del passaggio in Unione al 31 dicembre 2022, così come riferito dal Comune.

			In Comune di Scandiano		In Unione Tresinaro Secchia	
			2021		2022	
E/U	Macro	Descrizione	E	U	E	U
E	101	Trasferimenti correnti da Amministrazioni pubbliche			-2.623,00	
U	1	Redditi da lavoro dipendente		3.559,40		
	2	Imposte e tasse a carico dell'ente		239,58		
	4	Trasferimenti correnti				4.509,53
Totale			0,00	3.798,98	-2.623,00	4.509,53
				3.798,98		1.886,53
			DIFFERENZA 2022-2021		-1.912,45	

Dalla tavola che precede emerge una diminuzione del disavanzo fra Entrate e Uscite di euro 1.912,45.

Come per il servizio precedente, l'Ente con riferimento al conferimento del servizio in parola all'Unione, ha fornito alcune informazioni che si riproducono nelle parti essenziali.

"Il Controllo di Gestione Associato (C.d.G.A.), conferito in Unione con decorrenza 01/04/2022, è finalizzato ad indirizzare e supportare le attività ed i comportamenti organizzativi verso obiettivi prestabiliti, attraverso appositi indicatori. Supporta il percorso di predisposizione, monitoraggio e rendicontazione degli obiettivi, fornisce alla direzione ed agli amministratori elementi utili finalizzati a migliorare l'azione amministrativa e ad ottimizzare la

gestione economica attraverso la verifica periodica infra-annuale e consuntiva. I principali stakeholder sono i dirigenti e responsabili dei servizi, gli organi di governo politico amministrativo e i cittadini. Il conferimento all'Unione da parte del Comune di Scandiano ha riguardato le seguenti attività: a) Programmazione e Performance: coordinamento della redazione di documenti obbligatori per i Comuni interessati dagli adempimenti stessi (Referto del controllo di gestione, DUP, PIAO, etc.), elaborazione dei criteri condivisi di un sistema di obiettivi per Comuni e Unione e individuazione dei criteri condivisi per il sistema di collegamento programmi/obiettivi DUP di Comuni-Unione [...] b) Sistema di indicatori unico elaborato per Comuni e Unione, finalizzato ad analisi di efficienza, efficacia ed economicità dei servizi in un'ottica di benchmarking, [...]"

7.2.4 Rapporti creditorî e debitori

Per ciò che concerne i **rapporti creditorî e debitori**, l'Ente riferisce che, in riferimento alle partite reciproche tra Comune di Scandiano e Unione Tresinaro Secchia, aperte al 31 dicembre 2022, dalla contabilità dell'Ente risultano le seguenti pendenze (si riproducono le tavole trasmesse dal Comune di Scandiano).

DEBITI COMUNE (AVERE)		
Descrizione Accertamento	Anno Comp.	Residuo al 31/12/2022
DEPOSITI PER SPESE CONTRATTUALI E DI ASTE	2022	1.966,30
351/2022 - RIMBORSO PER QUOTA PARTE SANZIONI CDS TRASFERITE AI COMUNI - ANNO 2022	2022	81.854,48
631/2022 - RIMBORSO DAL COMUNE DI SCANDIANO PER INCARICO DIRETTORE OPERATIVO ANNO 2022	2022	20.000,00
RIMBORSO QUOTA SPESE PER STRAORDINARIO ELETTORALE	2022	6.074,36
TOTALE CREDITI:		109.895,14

CREDITI COMUNE (DARE)

<i>Descrizione Accertamento</i>	<i>Anno Comp.</i>	<i>Residuo al 31/12/2022</i>
S.S.U. - FINANZIAMENTO REGIONALE PER PARTECIPAZIONE AD ATTIVITÀ ESTIVE DI BAMBINE/I UCRAINI	2022	2.329,00
TRASFERIMENTO PER QUOTA PARTE SANZIONI CDS - ANNO 2022	2022	81.854,48
RIMBORSO SPESE PERSONALE COMANDATO (CONTROLLO DI GESTIONE) - ANNO 2022	2022	2.623,00
S.S.U. - FONDI PER REALIZZAZIONE DELL'INTERVENTO PROGETTO ADOLESCENZA: SCHEDA 20 DEL PDZ 2018-2020	2022	159.850,79
S.S.U. - AZIONI LOCALI DI PROMOZIONE ALL'AGIO E DI PROSSIMITÀ RIVOLTI ALLA POPOLAZIONE GIOVANILE	2022	26.143,37
S.S.U. - FINANZIAMENTO PER IL SOSTEGNO ALLA QUALIFICAZIONE DEL SISTEMA DEI SERVIZI PER L'INFANZIA	2022	8.080,69
TRASFERIMENTI - SERVIZI DI STAFF COMUNE DI SCANDIANO - ANNO 2022	2022	75.000,00
S.S.U. - CONSOLIDAMENTO E QUALIFICAZIONE SISTEMA INTEGRATO SERVIZI EDUCATIVI PER LA PRIMA INFANZIA	2022	6.420,39
S.S.U. - REALIZZAZIONE DEL PROGRAMMA "AZIONI DI RETE PER SITUAZIONI A RISCHIO DI RITIRO SOCIALE"	2022	20.469,74
PREVENZIONE E RECUPERO TOSSICODIPENDENZE - FONDO SANITARIO - anno 2021	2021	34.552,55
PREVENZIONE E RECUPERO TOSSICODIPENDENZE - FONDO SANITARIO ANNO 2022	2022	34.552,55
CONTRIBUTI DA UNIONE PER L.R. 14/2008-INTERVENTI A FAVORE DEI GIOVANI	2022	20.793,00
FONDO NAZIONALE PER SISTEMA INTEGRATO DI EDUCAZIONE E ISTRUZIONE - TRASFERIMENTO DALL'UNIONE	2022	24.074,21
TOTALE DEBITI:		496.743,77

La nota di risposta acquisita agli atti con prot. n. 944/2024 contiene in allegato un documento emesso dal Settore Bilancio e Finanza dell'Unione Tresinaro Secchia nel quale viene indicato che "[...] in riferimento alle partite reciproche tra Comune di Scandiano e Unione Tresinaro Secchia, aperte al

31/12/2022, dalla contabilità dell'Ente scrivente risultano le seguenti pendenze"
(si riproducono le tavole trasmesse dall'Unione).

CREDITI UNIONE (DARE)

<i>Descrizione Credito</i>	<i>Anno Comp.</i>	<i>Residuo al 31/12/2022</i>
DEPOSITI PER SPESE CONTRATTUALI E DI ASTE	2022	1.966,30
351/2022 - RIMBORSO PER QUOTA PARTE SANZIONI CDS TRASFERITE AI COMUNI - ANNO 2022	2022	81.854,48
631/2022 - RIMBORSO DAL COMUNE DI SCANDIANO PER INCARICO DIRETTORE OPERATIVO ANNO 2022	2022	20.000,00
RIMBORSO QUOTA SPESE PER STRAORDINARIO ELETTORALE	2022	6.074,36
TOTALE CREDITI:		109.895,14

DEBITI UNIONE (AVERE)

<i>Descrizione Debito</i>	<i>Anno Comp.</i>	<i>Residuo al 31/12/2022</i>
S.S.U. - FINANZIAMENTO REGIONALE PER PARTECIPAZIONE AD ATTIVITÀ ESTIVE DI BAMBINE/I UCRAINI	2022	2.329,00
TRASFERIMENTO PER QUOTA PARTE SANZIONI CDS - ANNO 2022	2022	81.854,48
RIMBORSO SPESE PERSONALE COMANDATO (CONTROLLO DI GESTIONE) - ANNO 2022	2022	2.623,00
S.S.U. - FONDI PER REALIZZAZIONE DELL'INTERVENTO PROGETTO ADOLESCENZA: SCHEDA 20 DEL PDZ 2018-2020	2022	159.850,79
S.S.U. - AZIONI LOCALI DI PROMOZIONE ALL'AGIO E DI PROSSIMITÀ RIVOLTI ALLA POPOLAZIONE GIOVANILE	2022	26.143,37
S.S.U. - FINANZIAMENTO PER IL SOSTEGNO ALLA QUALIFICAZIONE DEL SISTEMA DEI SERVIZI PER L'INFANZIA	2022	8.080,69
TRASFERIMENTI - SERVIZI DI STAFF COMUNE DI SCANDIANO - ANNO 2022	2022	75.000,00
S.S.U. - CONSOLIDAMENTO E QUALIFICAZIONE SISTEMA INTEGRATO SERVIZI EDUCATIVI PER LA PRIMA INFANZIA	2022	6.420,39
S.S.U. - REALIZZAZIONE DEL PROGRAMMA "AZIONI DI RETE PER SITUAZIONI A RISCHIO DI RITIRO SOCIALE"	2022	20.469,74
PREVENZIONE E RECUPERO TOSSICODIPENDENZE - FONDO SANITARIO - anno 2021	2021	34.552,55
PREVENZIONE E RECUPERO TOSSICODIPENDENZE - FONDO SANITARIO ANNO 2022	2022	34.552,55
CONTRIBUTI DA UNIONE PER L.R. 14/2008-INTERVENTI A FAVORE DEI GIOVANI	2022	20.793,00
FONDO NAZIONALE PER SISTEMA INTEGRATO DI EDUCAZIONE E ISTRUZIONE - TRASFERIMENTO DALL'UNIONE	2022	24.074,21
TOTALE DEBITI:		496.743,77

In sintesi, dalle rappresentazioni fornite dall'Ente risultano iscritti in contabilità del Comune crediti verso Unione per euro 496.743,77 a cui corrisponde nella contabilità dell'Unione debiti verso Comune per euro 496.743,77.

Inoltre, risultano iscritti in contabilità del Comune debiti verso Unione per euro 109.895,14 a cui corrisponde nella contabilità dell'Unione crediti verso Comune per euro 109.895,14.

7.2.5 In relazione alla verifica della **economicità dell'aggregazione associativa dei servizi e delle funzioni**, l'Ente ha riferito circostanze in relazione ad ogni conferimento: la rappresentazione di ciò è stata effettuata al punto 7.2.4 "Funzioni conferite", al quale si rinvia.

7.3 Gli esiti derivanti dalle acquisizioni relative alla seconda nota istruttoria

7.3.1 La Sezione, facendo seguito alla precedente nota istruttoria prot. n. 610 del 20 febbraio 2024, ha chiesto all'Ente, con nota di supplemento istruttorio prot. n. 6381 del 6 novembre 2024, di integrare la risposta fornita in data 15 marzo 2024 registrata al prot. C.d.c. n. 944/2024, chiedendo la compilazione di due modelli che, in modo sintetico e schematico, rappresentano la concreta esplicazione dei principi sopra descritti: uno relativo ai rapporti debitori e creditori con l'Unione dei Comuni e uno relativo alla verifica dell'economicità dell'aggregazione associativa dei servizi e delle funzioni. Inoltre, a corredo di quest'ultimo, si sono chiesti i dati relativi agli apporti finanziari di altri enti a sostegno dell'equilibrio di bilancio dell'Unione.

7.3.2 Con note acquisite agli atti con prot. n. 6547, 6548 e 6549 del 15 novembre 2024 il Comune di Scandiano ha fornito riscontro come di seguito rappresentato.

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

Il Comune di Scandiano ha dichiarato di aver provveduto alla riconciliazione dei crediti e debiti reciproci al 31 dicembre 2022 con l'Unione di Comuni a cui appartiene in sede di rendiconto, verificando, in sede di rendiconto, l'iscrizione nella propria contabilità degli impegni ed accertamenti verso l'Unione dei Comuni comunicati periodicamente da quest'ultima, come previsto dalle convenzioni sottoscritte per la gestione delle funzioni e dei servizi trasferiti. L'Ente

ha dichiarato, altresì, di aver provveduto alla riconciliazione dei crediti e debiti reciproci al 31 dicembre 2022 con l'Unione di Comuni a cui appartiene in sede di rendiconto di gestione in concomitanza con la relazione debiti/crediti controfirmata dai rispettivi revisori.

Il Collegio rileva che nella modulistica predisposta dalla Sezione ed inviata al Comune di Scandiano, ai fini della compilazione, era contenuto il quesito "L'Ente ha provveduto alla riconciliazione dei crediti e debiti reciproci al 31/12/20xx con l'Unione dei Comuni a cui appartiene: [...] in sede di salvaguardia degli equilibri nell'ambito della procedura di verifica della gestione dei residui", al quale occorreva rispondere in senso affermativo o negativo. Nel modello presentato dall'Ente il quesito risulta stralciato e pertanto privo della indispensabile risposta al profilo anzidetto.

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

RAPPORTI DEBITORI COMUNE VERSO UNIONE				CONTABILITA' UNIONE		DIFFERENZA AL 31/12	MOTIVAZIONE
ANNO ORIGINE RS	DESCRIZIONE	IMPORTO AL 31/12/2022	IMPORTO AL 14/11/2024	IMPORTO AL 31/12/2022	IMPORTO AL 14/11/2024		
2022	DEPOSITI PER SPESE CONTRATTUALI E ASTE	1.966,30	0,00	1.966,30	0,00	0,00	
2022	RIMBORSO PER QUOTA PARTE SANZIONI AL CDS TRASFERITE AI COMUNI	81.854,48	0,00	81.854,48	0,00	0,00	
2022	RIMBORSO DAL COMUNE DI SCANDIANO PER INCARICO DIR. OP.	20.000,00	0,00	20.000,00	0,00	0,00	
2022	RIMBORSO QUOTA SPESE PER STRAORDINARIO ELETTORALE	6.074,36	0,00	6.074,36	0,00	0,00	
		109.895,14	0,00	109.895,14	0,00	0,00	

Nella suddetta dichiarazione dell'Unione, al pari corrisponde quanto di seguito.

CREDITI UNIONE (DARE)

Descrizione Credito	Anno Comp.	Residuo al 31/12/2022
DEPOSITI PER SPESE CONTRATTUALI E DI ASTE	2022	1.966,30
351/2022 - RIMBORSO PER QUOTA PARTE SANZIONI CDS TRASFERITE AI COMUNI - ANNO 2022	2022	81.854,48
631/2022 - RIMBORSO DAL COMUNE DI SCANDIANO PER INCARICO DIRETTORE OPERATIVO ANNO 2022	2022	20.000,00
RIMBORSO QUOTA SPESE PER STRAORDINARIO ELETTORALE	2022	6.074,36
TOTALE CREDITI:		109.895,14

RAPPORTI CREDITORI COMUNE VERSO UNIONE				CONTABILITA' UNIONE		DIFFERENZA AL 31/12	MOTIVAZIONE
ANNO ORIGINI RS	DESCRIZIONE	IMPORTO AL 31/12/2022	IMPORTO AL 14/11/2024	IMPORTO AL 31/12/2022	IMPORTO AL 14/11/2024		
2022	FINANZIAMENTO REGIONALE PER PARTECIPAZIONE AD ATTIVITA' ESTIVE DI BAMBINI/E UCRAINI	2.329,00	0,00	2.329,00	0,00	0,00	
2022	TRASFERIMENTO PER QUOTA PARTE SANZIONI AL CDS TRASFERITE AI COMUNI	81.854,48	0,00	81.854,48	0,00	0,00	
2022	RIMBORSO SPESE PERSONALE COMANDATO (CDG)	2.623,00	0,00	2.623,00	0,00	0,00	
2022	FONDI PER LA REALIZZAZIONE DELL'INTERVENTO PROGETTO ADOLESCENZA	159.850,79	0,00	159.850,79	0,00	0,00	
2022	AZIONI LOCALI DI PROMOZIONE ALL'AGIO E DI PROSSIMITA' RIVOLTI ALLA POPOLAZIONE GIOVANILE	26.143,37	0,00	26.143,37	0,00	0,00	
2022	FINANZIAMENTO PER IL SOSTEGNO ALLA QUALIFICAZIONE DEL SISTEMA DEI SERVIZI PER L'INFANZIA	8.080,69	0,00	8.080,69	0,00	0,00	
2022	SERVIZI DI STAFF SCANDIANO - TRASFERIMENTI	75.000,00	0,00	75.000,00	0,00	0,00	
2022	CONSOLIDAMENTO E QUALIFICAZIONE SISTEMA INTEGRATO SERVIZI EDUCATIVI PER LA PRIMA INFANZIA	6.420,39	0,00	6.420,39	0,00	0,00	
2022	REALIZZAZIO DEL PROGRAMMA "AZIONI DI RETE PER SITUAZIONI A RISCHIO DI RITIRO SOCIALE"	20.469,74	0,00	20.469,74	0,00	0,00	
2021	PREVENZIONE E RECUPERO	34.552,55	0,00	34.552,55	0,00	0,00	
	TOSSICODIPENDENZE – FONDO SANITARIO						
2022	PREVENZIONE E RECUPERO TOSSICODIPENDENZE – FONDO SANITARIO	34.552,55	0,00	34.552,55	0,00	0,00	
2022	CONTRIBUTI DA UNIONE PER L.R. 14/2008 – INTERVENTI A FAVORE DEI GIOVANI	20.793,00	0,00	20.793,00	0,00	0,00	
2022	FONDO NAZIONALE PER SITEMA INTEGRATO DI EDUCAZIONE E ISTRUZIONE	24.074,21	0,00	24.074,21	0,00	0,00	
		496.743,77	0,00	496.743,77	0,00	0,00	

Nella suddetta dichiarazione dell'Unione, al pari corrisponde quanto di seguito.

DEBITI UNIONE (AVERE)

<i>Descrizione Debito</i>	<i>Anno Comp.</i>	<i>Residuo al 31/12/2022</i>
S.S.U. - FINANZIAMENTO REGIONALE PER PARTECIPAZIONE AD ATTIVITÀ ESTIVE DI BAMBINE/I UCRAINI	2022	2.329,00
TRASFERIMENTO PER QUOTA PARTE SANZIONI CDS - ANNO 2022	2022	81.854,48
RIMBORSO SPESE PERSONALE COMANDATO (CONTROLLO DI GESTIONE) - ANNO 2022	2022	2.623,00
S.S.U. - FONDI PER REALIZZAZIONE DELL'INTERVENTO PROGETTO ADOLESCENZA: SCHEDA 20 DEL PDZ 2018-2020	2022	159.850,79
S.S.U. - AZIONI LOCALI DI PROMOZIONE ALL'AGIO E DI PROSSIMITÀ RIVOLTI ALLA POPOLAZIONE GIOVANILE	2022	26.143,37
S.S.U. - FINANZIAMENTO PER IL SOSTEGNO ALLA QUALIFICAZIONE DEL SISTEMA DEI SERVIZI PER L'INFANZIA	2022	8.080,69
TRASFERIMENTI - SERVIZI DI STAFF COMUNE DI SCANDIANO - ANNO 2022	2022	75.000,00
S.S.U. - CONSOLIDAMENTO E QUALIFICAZIONE SISTEMA INTEGRATO SERVIZI EDUCATIVI PER LA PRIMA INFANZIA	2022	6.420,39
S.S.U. - REALIZZAZIONE DEL PROGRAMMA "AZIONI DI RETE PER SITUAZIONI A RISCHIO DI RITIRO SOCIALE"	2022	20.469,74
PREVENZIONE E RECUPERO TOSSICODIPENDENZE - FONDO SANITARIO - anno 2021	2021	34.552,55
PREVENZIONE E RECUPERO TOSSICODIPENDENZE - FONDO SANITARIO ANNO 2022	2022	34.552,55
CONTRIBUTI DA UNIONE PER L.R. 14/2008-INTERVENTI A FAVORE DEI GIOVANI	2022	20.793,00
FONDO NAZIONALE PER SISTEMA INTEGRATO DI EDUCAZIONE E ISTRUZIONE - TRASFERIMENTO DALL'UNIONE	2022	24.074,21
TOTALE DEBITI:		496.743,77

Modello 2 "Economicità"

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

Al riguardo, l'Ente precisa che *"i principali conferimenti si sono susseguiti tra il 2008 ed il 2022 e pertanto la gestione di dette funzioni in seno al Comune di Scandiano non trova riscontri paragonabili con l'attuale situazione, soprattutto in termini di servizi erogati e di attività svolte, come meglio dettagliato ed esplicitato nella relazione allegata alla nota prot. Cdc 7360 trasmessa lo scorso 14 marzo 2024 a cui si rinvia. [l'Ente segnala] la diversa modalità di contabilizzazione nel bilancio dell'ente dall'entrata in vigore del D.lgs 118/2011 (armonizzazione dei sistemi contabili). A fronte di dette valutazioni [l'Ente provvede] ad elencare per servizio/funzione conferita i dati risultanti dai rendiconti dell'ente per i dati relativi alle spese ante conferimento"*, previo riepilogo delle funzioni trasferite in Unione con relative tempistiche, che si riproduce.

Funzione e Servizi	Anno di avvio in ordine cronologico	Comuni aderenti	Estremi Delibere di Consiglio Comunale di Scandiano	Estremi Delibere di Consiglio Unione
Polizia Locale	2008	Tutti i Comuni (Baiso e Viano dal 2013)	n. 70 del 29/09/2008	n. 8 del 30/09/2008 n. 41 del 27/12/2013
Servizi socio-assistenziali rivolti a minori, disabili e alle loro famiglie e gestione dell'Ufficio di piano e del Fondo Regionale per la non autosufficienza	2008	Tutti i Comuni (Baiso e Viano dal 2013)	n. 72 del 29/09/2008	n. 9 del 30/09/2008 n. 40 del 27/12/2013
Protezione civile	2009	Tutti i Comuni (Baiso e Viano dal 2013)	n. 97 del 29/09/2009	n. 22 del 30/09/2009 n. 39 del 27/12/2013
Servizi informatici e telematici	2012	Tutti i Comuni (Baiso e Viano dal 2015)	n. 81 del 27 agosto 2012	n. 22 del 29/08/2012 n. 6 del 30/01/2015
Gestione della Centrale Unica di Committenza e della stazione unica per gli appalti	01/01/2015 Servizi e forniture 01/07/2015 lavori	Tutti i Comuni	n. 7 del 29/01/2015	n. 4 del 30/01/2015
Gestione del personale dipendente	2017	Tutti i Comuni	n. 69 del 16/12/2016	n. 37 del 20/12/2016
Funzione di progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini (adulti - anziani)	2016	Tutti i Comuni	n. 87 del 13/10/2015	n. 48 del 28/10/2015
Controllo di gestione	01/04/2022	Tutti i Comuni	n. 18 del 24/02/2022	nr. 11 del 23/03/2022

Con riferimento all'economicità, si precisa che, quale metodologia di rivalutazione dell'impatto economico del costo ante Unione, al fine di renderlo

confrontabile con il dato attuale, sono stati utilizzati i seguenti indicatori: per le spese di beni e servizi la rivalutazione è stata effettuata utilizzando l'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati FOI (fonte ISTAT), mentre le spese di personale sono state rivalutate per effetto degli adeguamenti contrattuali.

IMPATTO ECONOMICO funzioni/servizi gestite in Unione	Costo corrente (impegnato) ante Unione anno 2007 rivalutato (*)	n. utenti (**)	Costo medio per utente	Costo corrente (impegnato) anno di verifica 2022	n. utenti (**)	Costo medio per utente
Polizia Locale	737.910,88	24.153	30,55	397.318,69	25.816	15,39
Servizi socio-assistenziali rivolti a minori, disabili, famiglie e gestione dell'Ufficio di piano e del Fondo Regionale per la non autosufficienza	2.826.567,72	24.153	117,03	692.669,26	25.816	13,90
IMPATTO ECONOMICO funzioni/servizi gestite in Unione	Costo corrente (impegnato) ante Unione anno 2008 rivalutato (*)	n. utenti (**)	Costo medio per utente	Costo corrente (impegnato) anno di verifica 2022	n. utenti (**)	Costo medio per utente
Protezione civile	0,00	24.707	0,00	6.857,89	25.816	0,27
IMPATTO ECONOMICO funzioni/servizi gestite in Unione	Costo corrente (impegnato) ante Unione anno 2011 rivalutato (*)	n. utenti (**)	Costo medio per utente	Costo corrente (impegnato) anno di verifica 2022	n. utenti (**)	Costo medio per utente
Servizi informatici e telematici	186.432,49	24.797	7,52	285.594,01	25.816	11,06
IMPATTO ECONOMICO funzioni/servizi gestite in Unione	Costo corrente (impegnato) ante Unione anno 2014 rivalutato (*)	n. utenti (**)	Costo medio per utente	Costo corrente (impegnato) anno di verifica 2022	n. utenti (**)	Costo medio per utente
Centrale Unica di Committenza e stazione unica per gli appalti	20.848,66	25.389	0,82	23.504,08	25.816	0,91
IMPATTO ECONOMICO funzioni/servizi gestite in Unione	Costo corrente (impegnato) ante Unione anno 2015 rivalutato (*)	n. utenti (**)	Costo medio per utente	Costo corrente (impegnato) anno di verifica 2022	n. utenti (**)	Costo medio per utente
Servizi socio-assistenziali rivolti a anziani e adulti	1.568.932,34	25.483	61,57	358.853,00	25.816	26,83
IMPATTO ECONOMICO funzioni/servizi gestite in Unione	Costo corrente (impegnato) ante Unione anno 2016 rivalutato (*)	n. utenti (**)	Costo medio per utente	Costo corrente (impegnato) anno di verifica 2022	n. utenti (**)	Costo medio per utente
Gestione Unica del personale dipendente	141.690,84	117	1.211,03	143.259,31	117	1.224,44
IMPATTO ECONOMICO funzioni/servizi gestite in Unione	Costo corrente (impegnato) ante Unione anno 2021 rivalutato (*)	n. utenti (**)	Costo medio per utente	Costo corrente (impegnato) anno di verifica 2022	n. utenti (**)	Costo medio per utente
Controllo di gestione	3.798,98	25.816	0,15	4.509,53	25.816	0,17

L'Ente precisa in nota, in corrispondenza del doppio asterisco (**) in tavola, che *“il numero utenti riferito alla popolazione residente e solo nel caso della funzione relativa alla gestione unica del personale si fa riferimento al numero di personale dipendente”*.

Dall'analisi dei dati riferiti dall'Ente e rappresentati nella tavola che precede, emerge la circostanza che in generale, confrontando i dati ante Unione (rivalutati al fine del confronto) con quelli del 2022 (gestione in Unione), il Comune di Scandiano sostiene maggiori costi.

Più in dettaglio, per le seguenti funzioni e servizi risulta rispettato il criterio dell'economicità:

- **Funzione Polizia locale**, l'Ente ante Unione sostiene un costo pari ad € 737.910,88 con un costo medio per utente di 30,55. I dati post Unione mostrano un miglioramento, poiché il costo risulta pari ad € 397.318,69 e il costo medio è 15,39;
- **Servizi socio-assistenziali rivolti a minori, disabili, famiglie e gestione dell'Ufficio di piano e del Fondo regionale per la non autosufficienza**, l'Ente ante Unione sostiene un costo pari ad € 2.826.567,24 con un costo medio per utente di 117,03. I dati post Unione mostrano un miglioramento, poiché il costo risulta pari ad € 692.669,26 e il costo medio è 13,90;
- **Servizi socio-assistenziali rivolti a anziani e adulti**, l'Ente ante Unione sostiene un costo pari ad € 1.568.932,34 con un costo medio per utente di 61,57. I dati post Unione mostrano un miglioramento, poiché il costo risulta pari ad € 358.853,00 e il costo medio è 26,83.

Per contro, per le seguenti funzioni e servizi non risulta rispettato il criterio dell'economicità:

- **Protezione civile**, l'Ente ante Unione non sostiene costi. I dati post Unione mostrano un peggioramento, poiché il Comune risulta ora sostenere un costo pari ad € 6.857,89 ed il costo medio è 0,27;
- **Servizi informatici e telematici**, l'Ente ante Unione sostiene un costo pari ad € 186.432,49 con un costo medio per utente di 7,52. I dati post Unione mostrano un peggioramento, poiché il costo risulta pari ad € 285.594,01 e il costo medio è 11,06;
- **Centrale Unica di Committenza e Stazione Unica per gli appalti**, l'Ente ante Unione sostiene un costo pari ad € 20.848,66 con un costo medio per utente di 0,82. I dati post Unione mostrano un peggioramento, poiché il costo risulta pari ad € 23.504,08 e il costo medio è 0,91;
- **Gestione Unica del personale dipendente**, l'Ente ante Unione sostiene un costo pari ad € 141.690,84 con un costo medio per utente di 1.211,03.

I dati post Unione mostrano un peggioramento, poiché il costo risulta pari ad € 143.259,31 e il costo medio è 1.224,44;

- **Controllo di gestione**, l'Ente ante Unione sostiene un costo pari ad € 3.798,98 con un costo medio per utente di 0,15. I dati post Unione mostrano un peggioramento, poiché il costo risulta pari ad € 4.509,53 e il costo medio è 0,17.

Nella nota istruttoria veniva richiesto all'Ente di motivare in caso di incremento del costo funzione/servizio indicando i fattori che hanno determinato l'incremento del costo con apposita tabella che rappresenti in maniera analitica detti fattori.

Al riguardo, l'Ente riferisce *"Riguardo alla funzione relativa ai servizi informatici e telematici [indica] alcuni output di servizio dell'Unione che sottolineano la centralizzazioni di diverse attività di seguito evidenziati: • Posta elettronica • Centralino Telefonico • Firewall • Antivirus • Dominio • Sistema di Video Sorveglianza • Datacenter • Applicativi di produttività tra i quali: o Pratiche Edilizie e di Commercio o Gestione delle entrate – PagoPA o Gestione dei servizi scolastici • Siti Istituzionali"*, ma non fornisce motivazione dell'aumento del costo.

Con riferimento alla funzione relativa alla Gestione Unica del personale, l'Ente indica alcuni indicatori di efficacia dell'Unione Tresinaro Secchia riguardo il numero di dipendenti gestiti per addetto. Si riproducono le informazioni trasmesse dal Comune.

Indicatore di efficacia	Anno 2016	Anno 2022
Numero di dipendenti gestiti	135	623
Numero di addetti ufficio personale	3	9,41
Numero di dipendenti gestiti per addetto	45	66,21

L'Ente indica anche indicatori di attività che rappresentano regolamenti di cui il Comune di Scandiano ha potuto disporre ovvero *"• un unico Regolamento per l'accesso al pubblico impiego con conseguente possibilità di accedere a graduatorie formate per tutti gli enti • un unico Regolamento di disciplina dell'organizzazione degli uffici e dei servizi, degli incarichi esterni e degli incarichi autorizzati ai dipendenti • un unico Sistema di Misurazione e Valutazione delle Performance • un Piano di formazione unico per tutti i dipendenti • un unico Nucleo di Valutazione per le valutazioni delle performance e per le attività conseguenti • un unico Comitato di Garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni – C.U.G." • un codice unico di comportamento • un contratto integrativo normativo di livello territoriale*

applicabile a tutti i dipendenti". Anche in questo caso, non viene riferita motivazione concernente l'aumento del costo. Nella nota di risposta acquisita agli atti con prot. n. 944/2024, come indicato in precedenza, con riferimento all'incremento di spesa in parola l'Ente riferisce che "Il rilevabile incremento di spesa è stato in buona parte determinato dall'aumento del costo del lavoro (nel periodo considerato si sono registrate due tornate contrattuali, con il rinnovo del ccnl del 21/05/2018 e del 16/11/22) e dall'aumento dei prezzi e delle utenze; al contrario, nell'anno 2022 la gestione associata ha consentito di introitare una quota di contributi regionali non disponibili nel 2016 con l'ufficio personale del Comune".

Tassi di copertura dei costi delle funzioni trasferiti in Unione

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

TASSO DI COPERTURA DEL COSTO funzioni/servizi gestite in Unione	Costo ante Unione anno ante Unione	Entrate da tariffa	Entrate dell'Ente da bilancio	Entrate da contributi esterni	Saldo
Polizia Locale	608.397,70	373.773,62	26.532,36		208.091,72
Protezione civile	0,00				
Servizi socio-assistenziali rivolti a <u>minori, disabili, famiglie</u> e gestione dell'Ufficio di piano e del Fondo Regionale per la non autosufficienza	2.271.615,95	754.886,89	1.358.679,68		158.049,38
Servizi socio-assistenziali rivolti a <u>anziani e adulti</u>	1.521.893,40	290.726,48	471.773,03		759.393,89
Servizi informatici e telematici	165.033,04		10.331,79		154.701,25
Centrale Unica di Committenza e stazione unica per gli appalti	19.180,00				19.180,00
Gestione del personale dipendente	130.125,20				130.125,00
Controllo di gestione	3.798,98				3.798,98

Con riferimento alla suddetta tavola l'Ente segnala che *"la disomogeneità dei dati: • il costo è riferito al dato contabile iscritto nel Rendiconto dell'Ente dell'anno ante conferimento; • l'entrata è riferita al dato contabile iscritto nel Rendiconto dell'ente nell'anno ante conferimento; • nella voce saldo è indicato quanto non coperto dall'entrata diretta del Servizio/Funzione che risulta finanziato complessivamente dal bilancio dell'ente".*

TASSO DI COPERTURA DEL COSTO funzioni/servizi gestite in Unione	Costo in Unione anno 2022	Entrate da tariffa	Entrate da trasferimento comunale	Entrate da contributi esterni	Note
Polizia Locale	548.495,86	81.854,48	397.318,69	69.322,69	69.322,69€ quota trasferimento PRT
Protezione civile	11.453,56		6.857,89	4.595,67	4.595,67€ quota trasferimento PRT
Servizi socio-assistenziali rivolti a minori, disabili, famiglie e gestione dell'Ufficio di piano e del Fondo Regionale per la non autosufficienza	834.459,26		692.669,26	141.790,00	23.350€ per rimborso affitto centro diurno Bosco e 118.440€ quota trasferimento PRT
Servizi socio-assistenziali rivolti a anziani e adulti	450.413,00		358.853,00	91.560,00	91.560,00€ quota trasferimento PRT
Servizi informatici e telematici	324.094,01		285.594,01	38.500,00	38.500€ quota trasferimento PRT
Centrale Unica di Committenza e stazione unica per gli appalti	31.104,08		23.504,08	7.600,00	7.600€ quota trasferimento PRT
Gestione del personale dipendente	170.659,31		143.259,31	27.400,00	27.400€ quota trasferimento PRT
Controllo di gestione	4.509,53		4.509,53		

Con riferimento alla suddetta tavola l'Ente segnala alcune note di lettura della tabella ovverosia "1: *Tutti i costi e le entrate sono state imputate al Comune di Scandiano in base alle % di riparto stabilite nelle convenzioni in essere per la gestione associata dei vari servizi.* 2: *Dettaglio colonna entrate da tariffa: proventi da sanzioni al codice della strada rimborsate al comune per le destinazioni previste ai sensi degli artt. 142 e 208 del Cds.* 3: *Dettaglio Colonna Entrate da contributi esterni: sono specificati nella colonna note i soggetti erogatori dei contributi esterni ricevuti per ogni funzione/servizio*".

I dati rappresentati, pur nella considerazione di quanto segnalato dall'Ente, evidenziano quanto segue:

- **Funzione Polizia locale**, il costo, prima del trasferimento in Unione era pari ad € 608.397,70 (di cui € 373.773,62 entrate da tariffa ed € 26.532,36 entrate da Bilancio), mentre nel 2022 risulta di € 548.495,86 con entrate da tariffa per € 81.854,48, entrate da trasferimento comunale € 397.318,69 (72,44 per cento) e entrate da contributi esterni per € 69.322,69 (quota trasferimento PRT);
- **Protezione civile**, il costo, prima del trasferimento in Unione era pari a 0, mentre nel 2022 risulta di € 11.453,56 con entrate da trasferimento comunale € 6.857,89 (59,88 per cento) e entrate da contributi esterni per € 4.595,67 (quota trasferimento PRT)
- **Servizi socio-assistenziali rivolti a minori, disabili, famiglie e gestione dell'Ufficio di piano e del Fondo regionale per la non autosufficienza**, il costo, prima del trasferimento in Unione era pari ad € 2.271.615,95 (di cui € 754.886,89 entrate da tariffa ed € 1.358.679,68 entrate da Bilancio), mentre nel 2022 risulta di € 834.459,26 con entrate da trasferimento comunale € 692.669,26 (83,01 per cento) e entrate da contributi esterni per € 141.790,00 (quota trasferimento PRT);

- **Servizi socio-assistenziali rivolti a anziani e adulti**, il costo, prima del trasferimento in Unione era pari ad € 1.521.893,40 (di cui € 290.726,48 entrate da tariffa ed € 471.773,03 entrate da Bilancio), mentre nel 2022 risulta di € 450.413,00 con entrate da trasferimento comunale € 358.853,00 (79,68 per cento) e entrate da contributi esterni per € 91.560,00 (quota trasferimento PRT),
- **Servizi informatici e telematici**, il costo, prima del trasferimento in Unione era pari ad € 165.033,04 (di cui € 10.331,79 entrate da Bilancio), mentre nel 2022 risulta di € 324.094,01 con entrate da trasferimento comunale € 285.594,01 (88,12 per cento) e entrate da contributi esterni per € 38.500,00 (quota trasferimento PRT);
- **Centrale Unica di Committenza e Stazione Unica per gli appalti**, il costo, prima del trasferimento in Unione era pari ad € 19.180,00, mentre nel 2022 risulta di € 31.104,08 con entrate da trasferimento comunale € 23.504,08 (75,57 per cento) e entrate da contributi esterni per € 7.600,00 (quota trasferimento PRT);
- **Gestione Unica del personale dipendente**, il costo, prima del trasferimento in Unione era pari ad € 130.125,00, mentre nel 2022 risulta di € 170.659,31 con entrate da trasferimento comunale € 143.259,31 (83,94 per cento) e entrate da contributi esterni per € 27.400,00 (quota trasferimento PRT);
- **Controllo di gestione**, il costo, prima del trasferimento in Unione era pari ad € 3.798,98, mentre nel 2022 risulta di € 4.509,53 con entrate da trasferimento comunale € 4.509,53 (100 per cento).

Dall'esame dei suddetti costi dei servizi/funzioni in Unione, emerge in modo oggettivo la circostanza in primo luogo che il Comune di Scandiano sostiene, con riferimento a tutti quelli poc'anzi elencati, la percentuale maggiore di copertura della relativa spesa, in misura comunque notevolmente superiore al rapporto proporzionale calcolato in termini di popolazione; in secondo luogo, dai dati anzidetti si palesa, altresì, la conseguente importanza preponderante fornita dall'apporto delle entrate derivanti da contributi esterni (quota trasferimento PRT), che consente di sopperire all'apporto, di importo notevolmente inferiore, a carico dei restanti enti partecipanti alla forma associativa.

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

9. Lo scrutinio operato dalla Sezione, in primo luogo, conduce alla conclusione circa la corretta **riconciliazione dei rapporti creditori e debitori** con l'Unione Tresinaro Secchia.

In secondo luogo, sempre dalla documentazione fornita dall'Ente, tramite il confronto tra i dati ante Unione e i dati 2022, si palesa un **costo medio per utente** in taluni casi peggiorato rispetto al momento del conferimento, violando il principio di economicità che, come si è avuto modo di precisare, è coesistente all'istituzione del servizio associato, secondo le coordinate indicate in precedenza (Corte cost 23/2019), per le funzioni/servizi conferiti

Più specificamente, le situazioni di diseconomicità emergono analiticamente, per ciascun servizio o funzione conferita, nella disamina operata al punto 7.3.2. parte **"Modello 2 "Economicità"**.

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

Nel periodo anteriore alla costituzione della Unione le funzioni e i servizi conferiti nella forma associativa erano coperti integralmente dal Comune, con in tavola la specifica della fonte di provenienza dell'entrata.

Nel 2022 la gestione dei suddetti servizi/funzioni viene svolta in Unione e confrontando i costi complessivi con quelli che sosteneva il Comune di Scandiano emerge un valore in incremento da leggersi, però, unitamente alla circostanza che all'Unione partecipano altri Enti locali.

Relativamente al Comune di Scandiano limitatamente ad alcune attività emerge la circostanza di una sostanziale riduzione della copertura sopportata dall'Ente. Al contrario, con riferimento ai seguenti servizi/funzioni, come rappresentato nella parte che precede, i costi risultano in aumento:

- Protezione civile;
- Servizi informatici e telematici;
- Centrale unica di Committenza e Stazione unica per gli appalti;
- Gestione del personale dipendente;
- Controllo di gestione.

10 Conclusioni.

10.1 Premessa

Come più volte sottolineato, a fattispecie all'esame della Sezione concerne l'ossequio ai principi costituzionali, concretamente declinati nello specifico, della situazione finanziaria dell'Ente locale il quale, partecipando ad un'Unione di

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

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

10.2 La verifica della situazione concreta all'esame della Sezione

Nel caso di specie, il Comune di Scandiano ha conferito all'Unione Tresinaro Secchia una serie di funzioni e servizi: la Polizia Locale (anno di avvio 2008); i Servizi socio-assistenziali rivolti a minori, disabili e alle loro famiglie e gestione dell'Ufficio di piano e del Fondo Regionale per la non autosufficienza (anno di avvio 2008); la Protezione civile (anno di avvio 2009); i Servizi informatici e telematici (anno di avvio 2012); la gestione della Centrale Unica di Committenza e della stazione unica per gli appalti (anno di avvio 1 gennaio 2015 per servizi e forniture - 1 luglio 2015 per i lavori); la gestione del personale dipendente (anno di avvio 2017); la Funzione di progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini (adulti - anziani) (anno di avvio 2016; il Controllo di gestione (anno di avvio 1 aprile 2022).

10.3 Gli esiti della verifica

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

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

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

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

Con riferimento al controllo sull'economicità delle gestioni, la Sezione rileva una situazione non pienamente in linea con la volontà del legislatore di ancorare la decisione di aggregarsi ad un reale e concreto miglioramento della prestazione resa in punto di spesa sostenuta e quindi di risorse richieste alla collettività.

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

concreto, la nuova organizzazione delle funzioni, adottando un modello che non si riveli elusivo degli intenti di riduzione della spesa, efficacia, efficienza ed economicità perseguiti dal legislatore [...]". (Corte dei conti, Parere Piemonte n. 287/2012)

La Sezione invita, pertanto, l'Ente a monitorare in modo propulsivo la spesa riferita alle Funzioni/servizi la cui gestione aggregata non corrisponde ad un beneficio in termini di risorse finanziarie da esso impiegate: il che postula in concreto l'obbligo di adottare tutte le possibili azioni volte al miglioramento del dato finanziario indirizzate alla riduzione continua della spesa, pur non intaccando la qualità del servizio reso alla collettività. In sostanza, l'economicità della gestione associata è un traguardo da raggiungere e da mantenere costantemente in un percorso volto al miglioramento continuo: nei termini esposti volti a ossequiare la *ratio* legislativa che consente il conferimento in Unioni di servizi/funzioni ancorando la circostanza ad un miglioramento a livello di spesa.

Parimenti, l'Ente deve continuare a monitorare la spesa riferita alle altre funzioni/servizi conferiti in Unione e oggetto della presente analisi per le quali la forma aggregata risulta per esso economica, onde evitare un improvviso rialzo del costo associato essendo anche per esse valevole il principio del miglioramento continuo in ottica di economicità crescente delle attività esercitate.

Invero, il principio dell'equilibrio di bilancio non corrisponde ad un formale pareggio contabile, essendo intrinsecamente collegato invece alla continua ricerca di una stabilità economica di media e lunga durata, nell'ambito della quale la tenuta finanziaria si esercita, non solo attraverso il rendiconto del realizzato, ma anche in relazione al consumo delle risorse impiegate.

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

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

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

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

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

P.Q.M.

la Sezione Regionale di Controllo per l'Emilia-Romagna nel concludere

l'esame sulla documentazione pervenuta dal Comune di Scandiano (RE).

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

- Esprime il giudizio circa l'economicità delle funzioni e dei servizi conferiti in Unione nei termini enunciati in parte motiva e nei termini ivi indicati, raccomandando, a detti fini, l'intrapresa di iniziative concrete volte a ossequiare concretamente il principio previsto dall'art. 97 Cost mediante la verifica effettiva del rapporto tra i costi e le entrate, anche provenienti da apporti esterni, notiziandone la Sezione entro la fine dell'esercizio

DISPONE

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

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

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

Il Presidente

Marcovalerio Pozzato
(*firmato digitalmente*)

Il Relatore

Tiziano Tessaro
(*firmato digitalmente*)

Depositata in segreteria in data 10 marzo 2025

Il Funzionario preposto

Nicoletta Natalucci

(firmato digitalmente)