



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

dott. Antonio Buccarelli	Presidente
dott. Mauro Bonaretti	Consigliere (relatore)
dott.ssa Vittoria Cerasi	Consigliere
dott.ssa Maura Carta	Consigliere
dott.ssa Rita Gasparo	Primo Referendario
dott. Francesco Liguori	Primo Referendario
dott.ssa Valeria Fusano	Primo Referendario
dott.ssa Adriana Caroselli	Referendario
dott. Francesco Testi	Referendario
dott.ssa Iole Genua	Referendario
dott. Alessandro Mazzullo	Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio del **23 ottobre 2025** ha pronunciato la seguente

DELIBERAZIONE

sulla richiesta di parere del Comune di Voltido (CR)

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il *Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante *"Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3"*, in particolare l'art. 7, comma 8;

VISTO l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva;

VISTA la richiesta di parere formulata dal Comune di Voltido pervenuta tramite il Portale Centrale Pareri da parte del CAL Regione Lombardia in data 11 settembre 2025 ed acquisita al protocollo C.d.c. n. 18273 in pari data 23.

VISTO il calendario delle adunanze della Sezione regionale di controllo per la Lombardia per l'anno 2025, stabilito con ordinanza n. 270 del 2 dicembre 2024

VISTA l'ordinanza di assegnazione n. 253/2025

UDITO il relatore, dott. Mauro Bonaretti;

PREMESSO

Con la richiesta di parere inviata, il Sindaco del Comune di Voltido chiede:

- "1. se in base ai principi di sana gestione finanziaria, trasparenza (art. 97 Cost. e d.lgs. 33/2013) e correttezza dell'azione amministrativa (L. n. 241/1990) sia non solo legittimo, ma anche doveroso per un Comune membro di un'Unione subordinare il trasferimento delle quote di spesa alla presentazione, da parte dell'Unione stessa, di una rendicontazione analitica che comprovi l'effettivo sostenimento, la pertinenza e la congruità delle spese per le quali si chiede il rimborso;*
- 2. se il mero rinvio ai criteri di ripartizione delle spese stabiliti nello Statuto e nel bilancio di previsione dell'Unione possa ritenersi un meccanismo sufficiente a legittimare la richiesta di pagamento o se, al contrario, i principi generali della contabilità pubblica (in particolare art. 191 TUEL impongano che la richiesta di fondi sia sempre supportata da una documentazione che attesti le spese effettivamente sostenute (principio della provvista), trasformando la previsione di spesa in un debito certo, liquido ed esigibile;*
- 3. se il Comune associato, in qualità di Ente che conferisce le risorse finanziarie, abbia il diritto-dovere di esercitare una funzione di controllo sulla gestione dell'Unione verificando la legittimità e la congruità delle spese per le quali viene richiesto il rimborso anche in presenza di criteri di ripartizione statutari al fine di garantire il corretto utilizzo dei fondi pubblici provenienti dalla propria comunità;*
- 4. se la presenza di documentate anomalie gestionali pregresse da parte dell'Unione configuri un obbligo rafforzato di trasparenza e di rendicontazione dettagliata, quale presupposto indispensabile per consentire al Comune membro di esercitare efficacemente la propria funzione di controllo e di prevenire il rischio di un impiego non corretto delle risorse trasferite;*
- 5. se il comportamento del Comune di Voltido, consistente nel richiedere una dettagliata documentazione di spesa prima di procedere al pagamento, possa essere qualificato come un atto di amministrazione prudente e diligente, necessario a garantire il rispetto dei principi costituzionali di buon andamento (art. 97 Cost.), equilibrio di bilancio (art. 81 Cost.) e sana gestione finanziaria tutelando così l'Ente da eventuali responsabilità per Pagamenti non eventualmente giustificati"*

CONSIDERATO IN DIRITTO

La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è prevista dall'art. 7, comma 8 della legge 6 giugno 2003, n. 131, recante *"Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3"*. L'accesso a tale funzione da parte delle autonomie territoriali presuppone la preventiva verifica dei requisiti di ammissibilità delle richieste di parere. Precisamente, sotto il profilo soggettivo, occorre riscontrare la sussistenza della

legittimazione dell’Ente di proporre l’istanza e dell’organo di effettuare formalmente la richiesta; sotto il profilo oggettivo, la valutazione che condiziona lo scrutinio nel merito del quesito posto concerne *in primis* la sua attinenza alla materia della contabilità pubblica.

Dal lato soggettivo, la richiesta è stata formulata dal Sindaco del Comune di Voltido e, dunque, la stessa è da ritenersi ammissibile: l’istante, investito del potere di rappresentanza dell’Ente, è il soggetto legittimato a richiedere il parere (art. 50, comma 2 del TUEL).

In ordine all’ammissibilità oggettiva, la facoltà di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica è da riferirsi alle normative e ai relativi atti applicativi dell’attività finanziaria comprendente i bilanci ed i relativi equilibri, l’acquisizione delle entrate, l’organizzazione finanziaria-contabile, il patrimonio, la gestione della spesa, l’indebitamento, la rendicontazione ed i relativi controlli.

Si tratta di attività consultiva che, pur non attinente a specifici casi concreti o implicante valutazioni su pregressi comportamenti amministrativi, provvedimenti già adottati o, ancora, all’esame della Procura erariale o di altri organi giudiziari (non potendo tale attività in alcun modo interferire e, meno che mai, sovrapporsi agli stessi), contribuisce a chiarire questioni giuridiche e a stabilire linee interpretative di portata generale in ordine alla norma di contabilità pubblica di riferimento.

Nel caso oggetto del presente vaglio, i primi tre quesiti risultano ammissibili sotto il profilo oggettivo, mentre il quarto e quinto quesito non sono ammissibili perché, al più, riferibili alla deontologia contabile, piuttosto che alla materia della contabilità pubblica.

MERITO

La disciplina delle unioni di comuni è stabilita dall’art.32 del Tuel:

“1. L’unione di comuni è l’ente locale costituito da due o più comuni, di norma contermini, finalizzato all’esercizio associato di funzioni e servizi. Ove costituita in prevalenza da comuni montani, essa assume la denominazione di unione di comuni montani e può esercitare anche le specifiche competenze di tutela e di promozione della montagna attribuite in attuazione dell’art. 44 secondo comma della Costituzione e delle leggi in favore dei territori montani. 2. Ogni comune può far parte di una sola unione di comuni. Le unioni di comuni possono stipulare apposite convenzioni tra loro o con singoli comuni. 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. 4. L’unione ha potestà statutaria e regolamentare e 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. Lo statuto dell'unione stabilisce le modalità di funzionamento degli organi e ne disciplina i rapporti. In fase di prima istituzione lo statuto dell'unione è approvato dai consigli dei comuni partecipanti e le successive modifiche sono approvate dal consiglio dell'unione. 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. 5-bis. Previa apposita convenzione, i sindaci dei comuni facenti parte dell'unione possono delegare le funzioni di ufficiale dello stato civile e di anagrafe a personale idoneo dell'unione stessa, o dei singoli comuni associati, fermo restando quanto previsto dall'articolo 1, comma 3, e dall'articolo 4, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 3 novembre 2000, n. 396, recante regolamento per la revisione e la semplificazione dell'ordinamento dello stato civile, a norma dell'articolo 2, comma 12, della legge 15 maggio 1997, n. 127. 5-ter. 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. Sono fatti salvi gli incarichi per le funzioni di segretario già affidati ai dipendenti delle unioni o dei comuni anche ai sensi del comma 557 dell'articolo 1 della legge 30 dicembre 2004, n. 311. Ai segretari delle unioni di comuni si applicano le disposizioni dell'articolo 8 della legge 23 marzo 1981, n. 93, e successive modificazioni. 6. L'atto costitutivo e lo statuto dell'unione sono approvati dai consigli dei comuni partecipanti con le procedure e con la maggioranza richieste per le modifiche statutarie. Lo statuto individua le funzioni svolte dall'unione e le corrispondenti risorse. 7. Alle unioni competono gli introiti derivanti dalle tasse, dalle tariffe e dai contributi sui servizi ad esse affidati. 8. Gli statuti delle unioni sono inviati al Ministero dell'interno per le finalità di cui all'articolo 6, commi 5 e 6.

Il parere richiesto dal Comune di Voltido è riassumibile in due questioni di fondo:

- a) I primi due quesiti riguardano i rapporti finanziari tra l'unione dei comuni e i comuni aderenti
- b) Il terzo quesito riguarda sistema di governance dell'unione in termini di meccanismi di coordinamento e controllo dell'azione amministrativa.

Per quanto attiene al primo profilo, come noto, la Corte costituzionale afferma 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. sentenze n. 252/2015 e n. 6/2019). Pertanto, al fine di assicurare l'equilibrio finanziario dell'unione e quello del singolo ente territoriale che vi partecipa è necessaria la trasparenza dei rispettivi bilanci.

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. La Corte costituzionale ha chiaramente 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).

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

La fase della programmazione risulta estremamente importante. È in questa fase, infatti, che è necessario individuare specifici e speculari capitoli di bilancio, attraverso i quali poter dare trasparenza ai flussi economici e finanziari reciproci. Occorre inoltre stabilire, sulla base di una attenta analisi *ex ante* dei costi e dei ricavi dei servizi affidati, la previsione dei fabbisogni e delle risorse che i comuni devono conferire all'unione per alimentare i diversi capitoli individuati. Il conferimento delle risorse, pur essendo il sistema di finanziamento impostato sui saldi differenziali tra entrate e uscite dei servizi, è un momento fondamentale per il funzionamento dell'unione e deve essere regolato, in termini temporali, dalle convenzioni stipulate, onde evitare tensioni finanziarie per l'unione che ovviamente non potrebbe operare senza contare sulle risorse trasferite.

Con riferimento ai rapporti finanziari tra unione e comuni nel corso dell'esercizio di riferimento, la Sezione regionale di controllo dell'Emilia-Romagna ha affermato (deliberazione 212/2023/PRSP) che *"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 (...). 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. 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)”.

Il terzo momento fondamentale che fa capo alle relazioni tra 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 preceitto di equilibrio che comporta che esso, secondo i principi generali, deve avvenire una volta avvedutisi della carenza sopravvenuta e dimostrata di risorse previste nel bilancio.

Sotto il profilo dei rapporti finanziari, è dunque il corretto svolgimento del complessivo processo di programmazione e gestione e la sua rappresentazione contabile trasparente e tempestiva nelle diverse fasi a garantire la linearità dei rapporti tra gli Enti e ad evitare l'insorgere di un contenzioso sulla conciliazione tra debiti e crediti con ripercussioni gravi sull'attendibilità dei rispettivi bilanci. Sul punto della governance e dei poteri di controllo dei Comuni sugli Enti, il sistema delineato dall'ordinamento positivo per l'unione è sempre disciplinato dall'art. 32 del Tuel.

Su questa stessa materia si è espressa con chiarezza la Sezione controllo dell'Emilia Romagna con la delibera già citata per la quale “*è noto che il preceitto dell'equilibrio concerne, in ragione di quanto previsto dall'art. 147 quinque 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 (...), 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”): dal che 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. Sulla scorta di quanto previsto dal combinato disposto dell'art. 147 e dall'art. 147 quinque TUEL, ne deriva altresì che i soggetti cui compete l'organizzazione del sistema dei controlli interni sono individuati nel segretario dell'ente, il direttore generale, laddove previsto, i responsabili dei servizi e le unità di controllo, laddove istituite.”*

In conclusione, l'art. 32 del Tuel disciplina entrambi i profili affrontati nella disamina di questo parere, da un lato, prevedendo che gli statuti e convenzioni regolino i rapporti finanziari tra gli enti, assicurando inevitabilmente trasparenza e disponibilità reciproche delle informazioni, al fine di assicurare la conciliazione delle partite debitorie e creditorie e, dall'altro, introducendo un sistema di controllo diretto da parte dei soggetti coinvolti nella governance dell'unione anche al fine di

garantire la correttezza e trasparenza delle scritture contabili ed evitare l'insorgere di discrasie tra i rispettivi bilanci dell'unione e dei Comuni aderenti.

P.Q.M.

La Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Lombardia – con riferimento all'istanza formulata dal Sindaco del Comune di Voltido esprime il seguente parere:

Premessi il corretto svolgimento del complessivo processo di programmazione e gestione e la rappresentazione contabile trasparente e tempestiva nelle diverse fasi del bilancio dell'unione di comuni, le partite debitorie e creditorie non allineate derivanti dai rapporti con gli enti partecipanti sono riconciliate in sede di rendiconto allegando un prospetto dimostrativo dei reciproci rapporti di debito e credito.

I soggetti dei comuni a cui compete l'organizzazione del sistema dei controlli sui servizi gestiti dall'unione, oltre agli amministratori presenti negli organi di governance dell'unione e direttamente coinvolti, sono individuati nel segretario dell'ente, nel direttore generale, laddove previsto, e nei responsabili dei servizi, nonché nelle unità di controllo, laddove istituite.

Dispone che, a cura della Segreteria, copia della presente deliberazione sia trasmessa al Comune di Voltido (CR).

Così deliberato nella camera di consiglio del 23 Ottobre 2025.

il Relatore

(Mauro Bonaretti)

il Presidente

(Antonio Buccarelli)

Depositata in Segreteria il

3 novembre 2025

Il funzionario preposto

(Susanna De Bernardis)