

Tante cautele contabili per le Unioni di Comuni

di Ettore Jorio

La «mancata riconciliazione dei crediti e debiti e la conseguente inattendibilità dei conti esposti nel bilancio nei confronti dell'Unione dei Comuni» da parte degli enti locali associati costituisce un evento grave. Anzi gravissimo. È quanto sancito in una interessante delibera, la nr. 98, della Sezione Regionale di Controllo della Emilia-Romagna della Corte dei conti (pres. Pozzato, rel. Tessaro) del 13 agosto scorso. Tutto ciò comporta a carico del Comune associato un conseguenziale obbligo consistente nel «l'avvio della riscossione coattiva entro l'anno successivo a quello di definitività dell'atto di accertamento, con ricorso agli strumenti cautelari ed esecutivi previsti dal titolo II, del d.P.R. n. 602 del 29 settembre 1973». Il tutto con coerente regolarizzazione delle partite contabili mediante pagamento all'Unione di quanto incassato con naturale cessione alla stessa di quanto resta da riscuotere per le medesime cause. Un adempimento da ossequiare puntualmente entro il primo esercizio finanziario della intervenuta Unione, sottolineando che gli inadempimenti in tale senso, produttivi di «asimmetrie di bilancio da mancata conciliazione delle appostazioni contabili tra enti di cui uno partecipante all'altro» potrebbero generare non pochi problemi ai titolari degli enti, anche con «risvolti di tipo penale e contabile». Ciò perché comportante un falso in bilancio, una assenza di chiarezza e una violazione del principio di continuità rispetto all'obbligo di riconciliazione delle poste rispettivamente iscritte nel bilancio dei due Enti, ma soprattutto «del principio di simmetria contabile tra gli stessi». Quest'ultimo principio reso concreto con la «connessione tra riconciliazione di posizioni debitorie/creditorie e attendibilità delle previsioni di bilancio, in funzione del conseguimento degli

equilibri complessivi, sotto i profili dell'invarianza della spesa e della reciproca (per l'appunto) simmetria delle poste in bilancio».

Un siffatto rispetto delle regole ordinamentali è peraltro confermativo delle motivazioni che hanno indotto i Comuni partecipanti a perfezionare l'Unione, tra le quali quella di perseguire e conseguire: una maggiore efficienza ed efficacia nell'accertamento e riscossioni dei tributi e delle tariffe, nonché una migliore erogazione di servizi ceduti; una maggiore forza contrattuale dell'ente partecipato e una utilissima economia di scala gestoria.

Per ragioni di chiarezza, il giudice contabile emiliano romagnolo ha altresì sindacato che «la gestione associata non può ridursi *“a un trasferimento formale delle funzioni, senza una reale integrazione organizzativa e gestionale”*, che comporti risparmi di spesa, in ossequio ai parametri costituzionali di cui agli art. 81 e 97, Cost.».

Non solo. Ha scandito - con riferimento alle regole costituzionali riguardanti l'equilibrio economico di bilancio per tutte le pubbliche amministrazioni – un ventaglio dei più frequenti gravi inadempimenti riscontrati nei bilanci del sistema autonomistico. Lo ha fatto, stigmatizzando: la «mancata riconciliazione dei crediti e debiti con l'Unione dei Comuni di cui esso è parte e la conseguente inattendibilità dei conti esposti nel bilancio, rilevanti per la violazione del canone dell'art. 81 Cost»; la «mancata verifica della economicità della aggregazione associativa dei servizi e delle funzioni e, quindi, l'accertamento dell'assenza dell'eventuale aumento della spesa, una volta associati, rilevanti per la violazione del canone dell'art. 97 Cost.», nonché il «mancato funzionamento degli organi di controllo interno».

Ciò in linea con lo stretto ossequio dell'equilibrio di bilancio «funzionale all'osservanza degli obiettivi posti in sede europea, non potendo [...] determinare il superamento delle prescrizioni dell'art. 9 della legge n. 243 del 2012, in virtù dei limiti posti al legislatore ordinario dall'art. 81, c. 6, della

Costituzione» (Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, delibera n. 4/2019/RQ).

La decisione del Giudice dei conti di Bologna individua un paradigma che, di per sé, rintraccia la ragione delle Unioni di Comuni. Lo fa riconducendola al “pareggio di bilancio”. Ciò nel senso di ritenere *ex post* violato l’art. 81 della Costituzione, nei termini dell’obbligo di equilibrio di bilancio, nell’ipotesi in cui il costo del servizio associato vada a superare, a parità di condizioni, il precedente servizio reso dai singoli comuni. Una regola aurea contenuta nella sentenza della Consulta nr. 33/2019 che impone una siffatta condizione quale obiettivo intrinsecamente imprescindibile all’esercizio associato delle funzioni: il raggiungimento delle economie di scala, quello che l’art. 32 del Tuel postula.

Del resto, le formule dell’economicità, dell’equilibrio di bilancio, come clausola generale dell’azione amministrativa, e più in generale il buon andamento rimarrebbero formule vuote se non fossero finalizzate a rendere nella sostanza servizi migliori e a più buon mercato. Ciò nella logica di considerare la contrazione delle spese complessive in ragione assoluta della raggiunta finalità assiologica dell’Unione.

Le Unioni, così come del resto le fusioni, se sensatamente programmate e costituite, riescono a generare economie rilevanti e una migliore erogazione delle funzioni fondamentali “cedute” dai Comuni interessati all’aggregazione. Evitano così di incorrere nel frequente errore di creare nuovi “carrozzoni”, dotati di personalità giuridica e soprattutto di risorse umane e finanziarie supplementari. Un rischio elevato, questo, se non viene *a priori* escluso attraverso studi di fattibilità accurata, fondata su una rigorosa valutazione dei costi complessivi e sulla messa a terra di un serio progetto di economicità che gli artt. 81 e 97 della Costituzione impongono come condizioni fondamentali di analisi organizzativa valevole per tutti gli enti, anche locali. Un disciplinato costituzionale per nulla trascurabile nella gestione compressiva del sistema

autonomistico territoriale, tanto da essere regolativo anche nella conduzione degli organismi partecipati, atteso che il TUSP, all'art. 5, esige una siffatta attenta valutazione anche per le acquisizioni societarie.

Da qui, il tratto comune che la giurisprudenza costituzionale ha elaborato di una necessaria declinazione dei principi fondamentali in termini di equilibrio, economicità, efficienza complessiva.

A ben vedere, la Sezione di controllo della Corte dei conti emiliano-romagnola ha sottolineato principi intoccabili che, nell'ipotesi della supposta eventualità di una loro trasgressione, metterebbe a rischio elevato il buon andamento contabile della Unione neo-costituita e dei Comuni associati. Un *vulnus* che danneggerebbe sensibilmente due elementi di fondo: l'attendibilità dei bilanci di previsione dell'esercizio di più immediata competenza, quanto a corretto preventivo accertamento dei residui attivi riconducibili ad imposte e tariffe pregresse, e una conseguente inefficace azione riscossiva. Ciò in quanto, dai loro esiti (soprattutto difficili in tema di riscossione tardiva) in materia di funzione "di accertamento e riscossione" ceduta, dipenderà la disponibilità finanziaria dipendente dai crediti tributari ceduti e, con essa, la verosimiglianza del bilancio di previsione dell'Unione.