



UNIONE EUROPEA  
Fondo Sociale Europeo  
Fondo Europeo di Sviluppo Regionale



*Agencia per la  
Coesione Territoriale*



*Sezione del Consiglio dei Ministri*  
Dipartimento della  
Funzione Pubblica



*Sezione del Consiglio dei Ministri*  
Dipartimento per gli  
Affari Regionali  
e le Autonomie



GOVERNANCE  
E CAPACITÀ  
ISTITUZIONALE  
2014-2020

# ITALIAE

Nuove formule organizzative per i territori

## Vademecum sui rapporti finanziari tra Unione e Comuni

e la gestione associata  
dei Servizi Finanziari

**EUTALIA**  
studiare sviluppo

 Regione Emilia-Romagna

## CREDITI

Il vademecum è il risultato della partnership tra il Progetto ITALIAE<sup>1</sup> del Dipartimento degli Affari Regionali e delle Autonomie e la Regione Emilia-Romagna, per favorire lo sviluppo dell'associazionismo intercomunale e diffondere buone pratiche organizzative ed amministrative.

La maggior parte del lavoro di stesura del Vademecum è stata realizzata da Gabriele Savi, esperto del team del Progetto ITALIAE e responsabile dell'Ufficio Unico Finanziario dell'Unione Valnure e Valchero.

La cabina di regia che ha diretto e supportato la sua realizzazione è stata composta, per la Regione Emilia-Romagna da Alberto Scheda Dirigente finanza locale del Gabinetto del Presidente, Chiara Mancini Eq su strumenti innovativi per analisi su unioni e fusioni di comuni e Sabrina Lupato Specialista in materie economiche e finanziarie del Settore coordinamento delle politiche europee, programmazione, riordino istituzionale e sviluppo territoriale, partecipazione, cooperazione e valutazione, e per il Progetto ITALIAE da Giovanni Xilo, Coordinatore delle attività di supporto ai processi di associazionismo comunale e da Riccardo Crosara esperto di associazionismo intercomunale.

Si vogliono inoltre ringraziare le Unioni Reno Galliera, Romagna Faentina, Terre d'Argine, Valnure e Valchero e Bassa Romagna che hanno dato il supporto attraverso la condivisione dei loro documenti, dei loro focus, e più in generale delle loro esperienze, frutto di tentativi, errori e lezioni apprese nel tempo, e condivise in questo documento a beneficio di tutti i colleghi e le colleghe degli Enti Locali, a cui è primariamente rivolto questo lavoro.

Per il team di ITALIAE sono stati coinvolti nelle attività preliminari di predisposizione dei contenuti Alessandro Alessandrini e Giuseppe Bufalino, esperti di finanza locale.

<sup>1</sup> ITALIAE è un progetto promosso dal Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie, cofinanziato nel Programma Operativo "Governance e Capacità Istituzionale" 2014-2020 del Dipartimento per la Funzione Pubblica.

## Indice

INTRODUZIONE.....	11
1. I RAPPORTI FINANZIARI UNIONE-COMUNI.....	13
2. LA NECESSITÀ DI COORDINARE I BILANCI DELL' UNIONE E DEI COMUNI.....	15
3. PIANIFICAZIONE FINANZIARIA INTEGRATA UNIONE – COMUNI: D.U.P. – P.I.A.O. – P.E.G. ....	20
4. CRITERI DI RIPARTIZIONE DELLE SPESE E DELLE ENTRATE DEI SERVIZI CONFERITI .....	24
5. TRA PROGRAMMAZIONE E RENDICONTAZIONE: LA GESTIONE QUOTIDIANA E IN PARTICOLARE LA GESTIONE DI CASSA.....	29
6. IL CONTROLLO E IL MONITORAGGIO.....	33
7. IL REGOLAMENTO DI CONTABILITÀ: LE PECULIARITÀ DELL'UNIONE DEI COMUNI.....	35
8. L'AVANZO DI AMMINISTRAZIONE.....	41
9. DEBITI E CREDITI RECIPROCI .....	43
10. LA REALIZZAZIONE DI INVESTIMENTI E DI OPERE PUBBLICHE DA PARTE DELL'UNIONE, E LA CONTRAZIONE DI MUTUI.....	45
11. IL CONFERIMENTO DI BENI DA PARTE DEI COMUNI ALL'UNIONE .....	51
12. L'ACQUISIZIONE DI PARTECIPAZIONI SOCIETARIE DA PARTE DELL'UNIONE .....	53
13. I FABBISOGNI STANDARD E I QUESTIONARI SOSE.....	55
14. L'UNIONE E LA GESTIONE DEI FONDI PNRR.....	59
15. IL CONFERIMENTO DEL SERVIZIO FINANZIARIO .....	61

<b>16. COLLEGIO DI REVISIONE UNICO – PRO E CONTRO.....</b>	<b>67</b>
<b>17. CONCLUSIONI .....</b>	<b>69</b>
<b>APPENDICE.....</b>	<b>71</b>
Diagrammi di flusso .....	71
Esempio di file excel per l'analisi aggregata dei flussi di cassa.....	84
Regolamento di Contabilità dell'Unione Romagna Faentina.....	86
Fac simile di contratto di concessione di area su cui l'Unione realizza un immobile .....	87
Fac simile delibera concessione garanzia sussidiaria.....	92
Focus Unione Reno Galliera -Creazione di un sistema di mappatura omogeneo dei centri di costo tra Comuni e Unione .....	95
Focus Unione Valnure e Valchero - Il sistema di quantificazione delle quote a carico dei Comuni e la gestione degli avanzi dell'Unione.....	100
Focus Unione Terre d'Argine - La gestione associata del servizio finanziario in unione e la gestione degli avanzi in Unione .....	102

## Perchè un vademecum dei servizi finanziari

L'associazionismo comunale, oggetto di una specifica linea di attività del progetto ITALIAE, è la strada maestra per numerosi processi di rafforzamento degli enti locali. E' anzitutto soluzione principe per impostare e realizzare politiche di sviluppo sociale ed economico su un ambito territoriale che non sia il solo perimetro amministrativo di un comune bensì che possa coincidere con i luoghi di vita e lavoro delle comunità locali. E' poi la soluzione più efficace per sviluppare e specializzare le competenze delle persone che lavorano nei comuni superando l'ostacolo dimensionale che obbliga, soprattutto nelle piccole realtà locali, ad avere professionalità generaliste sempre in balia dell'ansia per una nuova legge, per un'ultima sentenza, per una procedura amministrativa mai incrociata. E' infine lo strumento principe per un uso efficiente delle risorse affidate ai comuni per risolvere i problemi e le domande dei cittadini e di imprese.

Questo vademecum affronta quest'ultima dimensione dell'associazionismo intercomunale in quanto cartina di tornasole della solidità e dell'investimento professionale che un processo di unione di comuni dovrebbe comportare.

La gestione economico finanziaria di un'Unione non è infatti un bilancio in più che i comuni associati devono affrontare bensì il primo e più importante processo di innovazione e costruzione di una solida interrelazione politica, tecnica ed economica che caratterizza l'associazione stessa. Come costruire questa interrelazione, quali flussi

informativi attivare, come governare in maniera integrata gli scambi decisionali ed operativi tra la gestione delle risorse in unione e la gestione delle risorse di ogni singolo comune associato non è operazione da banalizzare non esistendo regole contabili specificamente rivolte alle unioni. Non si tratta neppure di un processo meramente tecnico. se è vero che la trasparenza della gestione di un'unione è il suo principale strumento di legittimazione e di converso, se sottovalutata, il suo principale tallone di Achille. Non è infine un ambito tecnico circoscritto alle ragioni dei comuni, riguardando prima di tutto gli indirizzi dell'ente, la programmazione integrata con gli strumenti di pianificazione dei singoli comuni ed infine il processo di rendicontazione e valutazione dei risultati.

Per questi motivi ITALIAE, in partnership con la regione Emilia Romagna, ha coinvolto tecnici e ragionieri esperti di gestione economico finanziaria di unioni di comuni per costruire un doppio vademecum: il primo per la gestione integrata dei rapporti finanziari tra Unione e comuni associati, il secondo per definire le linee guida di una gestione associata delle ragioni comunali.

Un lavoro che in realtà vuole essere uno strumento "aperto" per sviluppare ulteriori contributi sul tema grazie ai confronti che quotidianamente ITALIAE promuove con la sua comunità oramai molto numerosa di unioni partner, rappresentanti di tutte le realtà regionali e territoriali del nostro paese.

### **Dott. Giovanni Vetrutto**

*Consigliere e coordinatore dell'Ufficio delle Politiche Urbane, della Montagna e della modernizzazione istituzionale del Dipartimento degli Affari Regionali e delle Autonomie della Presidenza del Consiglio dei Ministri*

## Perchè un vademecum per i servizi finanziari

Abbiamo condiviso fin da subito l'idea di elaborare un Vademecum sui servizi finanziari concepito come strumento che supporti le Unioni di Comuni ad impostare correttamente i rapporti finanziari con i Comuni, soprattutto in seguito al conferimento della funzione in Unione. Un altro elemento importante era la realizzazione di uno strumento operativo che, senza la pretesa di esaurire gli argomenti, accompagnasse il lavoro dei Responsabili del Servizio Finanziario fornendo suggerimenti e azioni che rispondessero alle necessità delle attività quotidiane.

I servizi finanziari rappresentano, infatti, un'area strategica negli enti pubblici. Regolano i processi che garantiscono la continuità dell'operatività di tutte le funzioni comunali e forniscono strumenti che consentono agli enti di programmare attività di medio e lungo periodo grazie alla gestione degli investimenti. Sono inoltre un forte punto di raccordo delle politiche dell'ente che trovano nella programmazione di bilancio il punto ineludibile di coordinamento.

Nelle Unioni il ruolo di servizi finanziari acquisisce una rilevanza ulteriore divenendo una delle principali funzioni di raccordo e coordinamento delle politiche dei Comuni e dei territori. Infatti il bilancio dell'Unione, dovendosi raccordare con quelli dei Comuni, costituisce per sua natura l'intelaiatura e il primo canovaccio per il coordinamento delle politiche di quei territori e rappresenta un'occasione per pensare in ottica strategica e sovracomunale la gestione e lo sviluppo dei servizi nel territorio.

Allo stesso tempo il conferimento dei servizi finanziari in Unione garantisce impatti anche sulle funzioni non conferite attribuendo all'Unione un ruolo propulsivo nel consolidamento amministrativo degli enti. Associare il Servizio Finanziario crea inoltre l'occasione per ripensare i propri processi, prodotti e tecnologie, definendo una strategia, programmando gli interventi ed infine apportando cambiamenti nell'organizzazione del lavoro., che è necessaria a fronteggiare le sempre più complesse esigenze del territorio.

La strategicità dei servizi finanziari è riconosciuta da molti anni dal Programma di Riordino territoriale della Regione Emilia-Romagna PRT 21-23 che attribuisce alle Unioni che conferiscono la funzione una premialità dedicata.

Essi vengono infatti riconosciuti come uno strumento fondamentale per chi accetta la sfida di promuovere lo sviluppo, la crescita e gli investimenti nel proprio territorio.

Il sistema della gestione associata dei servizi finanziari è oggi ancora di più al centro dell'attenzione: la nuova programmazione dei fondi europei per la coesione, il PNRR e il sostegno alla transizione green e digitale impongono una nuova visuale, possono avere un impatto vero e duraturo solo se programmati, attuati e gestiti alla scala sovracomunale, ovvero alla dimensione delle Unioni di comuni, alimentando un'idea di comunità che va oltre i tradizionali confini amministrativi.

**Dott. Francesco Raphael Frieri**

*Direttore - Direzione generale  
Risorse, Europa, Innovazione e Istituzioni  
Regione Emilia-Romagna*

## Perchè un vademecum dei servizi finanziari

L'unione di comuni è un ente pubblico a cui si applicano tutte le regole dei comuni, gestione economico finanziaria compresa. Quindi occorre un ragioniere capace di fare un bilancio. In questo vademecum si parla di tutto ciò ma mai si cita un solo ragioniere e tantomeno un solo bilancio anche se, a volte, nel mondo dell'associazionismo, il problema alla fin fine sembra essere solo quello di trovare tra i responsabili finanziari dei comuni quello disposto a sobbarcarsi anche l'onere della gestione dell'unione. Trovato il volontario il problema è risolto.

In questa guida, al contrario, scopriremo che l'aspetto operativo di termini come "governance" dell'unione, "organizzazione" dei servizi associati, "strategie" di sviluppo dei servizi e del territorio in capo ad una rete associata di comuni, concretamente si può realizzare solo progettando e costruendo progressivamente un sistema di relazioni, regole di scambio, meccanismi di integrazione, linguaggi comuni e processi decisionali collettivi per la gestione dei rapporti finanziari in unione. Un'azione collettiva che richiede sperimentazione, rigore e invenzione unite a principi di trasparenza e controllo inderogabili e fondamentali per certificare la lealtà e la tenuta dei patti politici e di servizio tra i comuni associati. La gestione economico finanziaria di un'unione, in quanto ente a finanza derivata, rappresenta da questo punto di vista una cruciale palestra di associazionismo dovendo affrontare la gestione delle risorse affidategli dai comuni in sinergia con le regole di gestione dei comuni stessi, secondo regole, da costruire che garantiscano equilibrio complessivo, tempi concordati, deliberazioni ed allocazione di poste speculari e coincidenti. Una rete operativa che parte dall'opportunità di dotarsi di una pianificazione strategica che richiami, nei piani pluriennali, quanto farà l'unione per ciascuno comune, per arrivare ai PEG dei servizi secondo regole di scambio informativo e gestionale che garantiscano sempre l'equilibrio dei conti degli enti associati come dell'unione e che permettano in ogni momento, un controllo dello stato

dell'arte della gestione a chi ha la responsabilità tecnica e politica di rendere conto dell'efficacia e dell'efficienza delle risorse pubbliche affidategli. Lungi dal complicare le cose, in questo vademecum, si parte dai problemi di gestione per suggerire strumenti e tecniche di direzione delle risorse economico finanziarie così come nel tempo, i tecnici delle unioni stesse hanno sperimentato e consolidato, dimostrando come proprio l'assenza di regole condivise, di prassi che collegano le decisioni e le operazioni delle ragionerie di unione e comuni, innesca i presupposti per una crisi di governance dell'unione mettendo a rischio lo stesso patto associativo. Come è noto le unioni muoiono se sono prive di utilità ovvero se non "servono" i comuni oppure se sono prive di regole ovvero se producono anche non volendolo inefficienze non monitorabili e valutabili se non quando è tardi. Ovviamente la complessità dei processi di gestione finanziaria aumentano con l'aumentare delle funzioni conferite e delle risorse trasferite ma come questa guida ci suggerisce, partire con il piede giusto ovvero non sottovalutare l'importanza di costruire relazioni operative e regole condivise fin da subito, anche là dove l'unione è specializzata su pochi servizi e funzioni, potrebbe compromettere le possibilità di sviluppo del patto associativo minando la fiducia degli enti nella validità del processo di aggregazione intercomunale. Al contrario ingaggiare fin da subito le professionalità tecniche e politiche dei comuni per costruire le regole in "unione" e le prassi di lavoro della rete degli enti locali favorisce la costruzione di un processo trasparente, facilita l'apprendimento dagli errori e l'individuazione di soluzioni condivise per armonizzare la gestione delle risorse garantendo il governo dei processi di scambio informativo e di risorse in un contesto trasparente e valutabile. Il percorso di gestione proposto in questa guida affronta anche l'ipotesi di associazione della funzione stessa delle risorse finanziarie, mettendo in evidenza come oggi sia molto più efficiente gestire i complessi processi economico - finanziari dei comuni costruendo un ufficio comune inve-

stendo nello sviluppo di regole gestionali comuni, senza per questo rinunciare all'autonomia ed al presidio proprio di ogni autonomia locale. Al di là dello specifico interesse a questa ipotesi associativa il vademecum offre un elenco completo delle variabili e delle dimensioni di analisi che occorre effettuare per realizzare uno studio di fattibilità degno di tal nome ovvero con un patrimonio informativo utile per assumere scelte associative o meno.

Pur essendo frutto di anni di sperimentazione e costruzione di strumenti e regole per una gestione a rete delle risorse finanziarie, il vademecum che presentiamo non può considerarsi un

lavoro "definitivo" ma semmai un primo contributo che rende conto dell'esperienza appresa dai responsabili dei servizi, responsabili finanziari (al plurale) in primis. Un lavoro non definitivo perché siamo sicuri che le problematiche e le soluzioni che la vasta comunità dei responsabili della gestione delle risorse economico - finanziarie ha incontrato ed elaborato sono molte di più. Per questo confidiamo che questa guida possa rappresentare uno strumento per favorire un confronto e dare voce ad una comunità di professionisti pubblici che nel loro lavoro possono davvero fare la differenza nella costruzione di processi di unione ben temperati.

**Giovanni Xilo**

*Coordinatore del Laboratorio Permanente  
per l'associazionismo intercomunale - Progetto ITALIAE -  
Dipartimento degli Affari Regionali e delle Autonomie.*



## Perché un vademecum dei servizi finanziari

Perché un vademecum sulla gestione finanziaria delle Unioni di Comuni?

Semplicemente perché a oggi il tema della *governance* finanziaria delle Unioni e dei rapporti finanziari tra Unioni e Comuni è praticamente ignorato dalle norme e dalla dottrina contabile. Solo nei prossimi mesi per la prima volta, nonostante le Unioni esistano ormai da trenta anni, Arconet aggiornerà il principio contabile della programmazione, descrivendo il processo di bilancio degli enti locali che hanno attribuito la gestione finanziaria alle Unioni di Comuni.

Il vademecum, che vorrebbe essere un vero e proprio manuale, cerca, partendo dalle esperienze operative e dalle prassi contabili degli enti più avanzati, di dare risposta alle principali problematiche della relazione finanziaria Unione-Comuni.

Il testo non è destinato solo ai "ragionieri", bensì presenta gli elementi base che devono essere conosciuti anche da responsabili di servizi, amministratori, direttori, e da tutti coloro che si cimentano in una gestione associata.

Il vademecum tratta in primis il tema delle relazioni finanziarie Unione-Comuni e della necessaria sincronizzazione dei tempi di programmazione e rendicontazione e della specializzazione dei capitoli. Successivamente viene affrontata la questione, di importanza strategica, dei criteri di riparto dei costi dei servizi da utilizzare nelle varie configurazioni di Unioni. Non viene trascurata la modalità di gestione della cassa, analizzando nel dettaglio gli aspetti che non possono mancare

nel Regolamento di contabilità. Viene trattato poi, per la prima volta in modo esaustivo, il tema dell'avanzo dell'Unione, che è un aspetto non solo tecnico ma anche strategico su cui a volte si generano conflitti e incomprensioni. Anche la "parifica" fra crediti e debiti Unione-Comuni viene trattata: il tema è stato recente ripreso anche dalla Corte dei conti ed è centrale per la tenuta dell'equilibrio finanziario degli enti. Non possono mancare, infine, aspetti quali la gestione degli investimenti tramite Unione, trattati anche nel dettaglio delle scritture contabili, e l'indebitamento. Naturalmente sono descritti anche che i temi di maggiore attualità, tra cui la gestione del PNRR e il tema dei fabbisogni *standard* nel caso di servizi gestiti tramite Unione.

La prima parte si conclude con un rilevante capitolo sul conferimento del servizio finanziario: quale valore aggiunto può dare, con quale organizzazione, quali requisiti, dall'unificazione del *software* alla determinazione dei ruoli chiave.

Nella parte conclusiva, il testo presenta una serie di focus operativi e di esempi tratti dall'esperienza gestionale di varie Unioni sui temi di maggior importanza trasversale – dalla creazione di un sistema di centri di costo Unione-Comuni ai criteri di riparto delle spese.

Il vademecum è utile sia a coloro che sono nelle fasi di avvio di una Unione, sia a chi sta già vivendo tale esperienza gestionale e voglia approfondire nel dettaglio tutti gli aspetti finanziari e contabili, al fine di assicurare uno sviluppo equilibrato e coordinato dei rapporti amministrativi tra Unione e Comuni.

**Alberto Scheda**

*Gabinetto del Presidente della Giunta,  
Dirigente Studi e ricerca Finanza Locale e spesa P.A.  
Regione Emilia-Romagna*



## Introduzione

Il sistema dei **rapporti finanziari tra Unione e Comuni** è un elemento imprescindibile della governance di una Unione. Non è semplicemente, come si può credere, un aspetto meramente tecnico da lasciare alla meccanica applicazione dei principi contabili, bensì è uno degli elementi essenziali del corretto sviluppo dell'Unione e degli enti finanziatori.

Man mano che l'Unione si sviluppa, e man mano che vengono conferiti servizi, aumentano le dimensioni delle risorse finanziarie richieste ai Comuni per il funzionamento dei servizi stessi, e quindi è essenziale impostare un sistema efficiente e il più possibile trasparente di regolazione dei rapporti finanziari fra l'Unione ed i Comuni aderenti, anche a garanzia della tenuta nel tempo dell'Ente Unione (Il deficit di trasparenza nei rapporti finanziari tra Unioni e Comuni è spesso alla base delle tensioni nei rapporti politico istituzionali fra enti).

Le Unioni di Comuni, se ben utilizzate, possono rappresentare una grande opportunità per lo svolgimento dell'azione amministrativa degli Enti associati, e dispongono ancora in nuce di molte potenzialità gestionali, che un'avveduta governance potrebbe sviluppare: a tal fine, però, è essenziale vincere le ultime resistenze o diffidenze di amministratori e funzionari dei Comuni verso l'Unione, un Ente quest'ultimo spesso visto come un soggetto calato dall'alto, con meccanismi di funzionamento poco comprensibili. È quindi evidente che la trasparenza nei rapporti finanziari fra Unione e Comuni è un elemento indispensabile per favorire il salto di qualità delle Unioni.

Il bilancio dell'Unione, dovendosi raccordare con i bilanci dei Comuni, può costituire per sua natura l'intelaiatura e il primo canovaccio di coordinamento delle politiche di Unione e Comuni, il primo aiuto per questo coordinamento, e divenire così un'occasione di pensare in ottica strategica rispetto alla gestione e allo sviluppo dei servizi nel territorio.

Questo vademecum nasce quindi con l'obiettivo

di fornire alcune linee guida e suggerimenti per la corretta impostazione dei rapporti finanziari fra Unione e Comuni, senza la pretesa di esaurire gli argomenti, ma semmai di incentivare la condivisione di esperienze, soprattutto da parte delle Unioni più strutturate, con l'obiettivo di accompagnare il lavoro quotidiano di coloro che operano nelle Unioni, e in particolare dei Responsabili del Servizio Finanziario, costretti a cimentarsi con problematiche a volte inedite: infatti, non esistono specifiche norme contabili per le Unioni, che applicano quindi il TUEL e i principi contabili comuni a tutti gli enti locali; a volte, però, tali dinamiche contabili hanno aspetti peculiari che non trovano immediata risposta nelle regole ordinarie.

La seconda parte del vademecum è dedicata al **conferimento del Servizio Finanziario in Unione**: si tratta di una operazione complessa e particolarmente delicata, in quanto il Servizio Finanziario costituisce uno dei "motori" dell'Ente, e una paralisi del servizio finanziario rischia di determinare, a cascata, la paralisi di tutti gli altri servizi associati, pertanto il conferimento del Servizio in Unione va preparato e pianificato con cura; in ogni caso, la costituzione di un Servizio Finanziario unico per Unione e Comuni costituisce indubbiamente un salto di qualità nel coordinamento dei rapporti finanziari fra gli enti, e dei bilanci degli enti, in quanto vengono gestiti dal medesimo soggetto: è evidente quindi che l'operazione ha un elevato valore strategico per lo sviluppo dell'Unione.

Associare il Servizio Finanziario significa pertanto migliorare i potenziali di coordinamento degli enti coinvolti e creare l'occasione per ripensare i propri processi, prodotti e tecnologie, definendo una strategia, programmando gli interventi ed infine apportando cambiamenti nell'organizzazione del lavoro.

Se il conferimento del Servizio Finanziario è visto come un mezzo e non come un fine, si aprono nuove opportunità gestionali. Certamente, serve dotarsi di una visione e di una prospettiva che

ambisca non solo a portare ad un mero inserimento strumentale della funzione all'interno dell'Unione, ma anche a definirne il suo ottimale dimensionamento.

Naturalmente, si è consapevoli che ogni Unione e ogni conferimento di servizio abbiano una storia a sè, e quindi non si ha la pretesa in questa sede di fornire un prodotto preconfezionato, ma

si vogliono piuttosto fissare alcuni punti di attenzione e sottolineare alcune precauzioni da tenere in considerazione in fase di studio e di realizzazione del conferimento del Servizio Finanziario; anche in questo caso, l'intenzione è di incentivare un percorso di condivisione di best practice fra le Unioni.

# 1. I RAPPORTI FINANZIARI UNIONE-COMUNI

## Considerazioni di carattere generale

L'Unione dei Comuni è una forma associativa stabile e organica, dotata di una propria personalità giuridica e di propri organi, sia politici che gestionali.

L'Unione è un ente a finanza derivata, cioè trae le risorse per il suo funzionamento essenzialmente dai contributi dei Comuni per i servizi conferiti; le norme nazionali non hanno introdotto specifiche previsioni contabili per le Unioni, alle quali si applicano il TUEL e i principi comuni a tutti gli enti locali.

Tuttavia, come già scritto, le dinamiche contabili delle Unioni hanno talvolta aspetti peculiari che non trovano immediata risposta nelle regole ordinarie.

### La norma:

L'art 32 del TUEL stabilisce che:

- *comma 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 (comma così sostituito dall'art. 1, comma 105, lettera b), legge n. 56 del 2014)*
- *comma 7: Alle unioni competono gli introiti derivanti dalle tasse, dalle tariffe e dai contributi sui servizi ad esse affidati.*

Le Unioni, in quanto enti locali, hanno dunque i medesimi obblighi e limiti, dal punto di vista dell'ordinamento contabile e finanziario, dei Comuni da cui sono costituite, con qualche peculiarità:

- le Regioni hanno diversamente normato e incentivato le gestioni associate;
- le Unioni sul territorio nazionale hanno una fortissima variabilità dimensionale;

Sulla base di queste premesse, lo stesso Bilancio dell'Unione:

- poggia su una programmazione territoriale pluriennale di secondo livello che è uno degli elementi maggiormente significativi nella costituzione di una Unione di Comuni;
- necessita di un documento di indirizzo, che possa esprimere le linee programmatiche dell'Unione (ad esempio un Piano Strategico di Sviluppo, l'esplicitazione di indirizzi programmatici per l'Unione nelle linee programmatiche di mandato dei Comuni, la definizione di un documento programmatico in sede di insediamento del Presidente dell'Unione, l'individuazione di obiettivi strategici uniformi nei DUP di Unione e Comuni)

Inoltre,

- **Le Unioni si alimentano con entrate proprie solo in minima parte.** L'Unione gode di contributi regionali di funzionamento e/o contributi ministeriali e di trasferimenti Comunali per la gestione delle funzioni conferite, grazie ai quali riesce a garantire gli equilibri di legge;
- poiché la maggior parte delle risorse non è costituita da entrate proprie, **i flussi di cassa delle Unioni dipendono in massima parte dalla cadenza temporale con cui gli enti finanziatori, e in particolare i Comuni, erogano le risorse:** accade spesso che i Comuni più grandi, in ragione della loro migliore organizzazione, garantiscano flussi certi e cadenzati e consentano di non generare nell'Unione tensioni di liquidità, a

fronte di qualche ritardo nei pagamenti da parte dei Comuni più piccoli;

- da quanto sopra evidenziato deriva la necessità di una **attenta verifica dei rapporti di debito e credito fra Unione e Comuni**, al fine di scongiurare il formarsi in Unione di residui attivi in realtà insussistenti, perché non corrispondenti a residui passivi dei Comuni, e di scongiurare il rischio di insolvenza dell'Unione, con conseguente effetto "domino" sui bilanci dei Comuni, chiamati ad intervenire in soccorso del bilancio dell'Unione;
- non è consolidata la prassi e/o la competenza nei Comuni piccoli e medi di predisporre studi di fattibilità, rendicontazioni, reporting, controllo di gestione; queste rappresentano invece fasi fondamentali del monitoraggio, momenti di analisi vitali per poter da un lato rispondere al dettato normativo nazionale che chiede contenimento dei costi e dall'altro per poter rispondere in seno alla Giunta dei Sindaci al raggiungimento di obiettivi di territorio e di risposte ai servizi per cittadini e imprese.

Per il governo delle relazioni finanziarie Unione-Comuni è molto utile l'istituzione di un Servizio Finanziario unico a livello di Unione e Comuni, cosa ancora poco ricorrente (o, in alternativa, un set di regole di contabilizzazione molto stringenti al fine di semplificare le attività di parifica) come anche un unico sistema software che possa monitorare i flussi contabili di più bilanci e i relativi equilibri. A questo si aggiunge la necessità di un processo di programmazione e rendicontazione contabile continuo verso gli enti associati, tale da garantire una totale trasparenza delle entrate e spese realmente sostenute per i servizi resi dall'Unione in riferimento ai territori dei singoli Comuni.

Un grande limite, a tale proposito, è rappresentato anche dal sistema contabile utilizzato dalle Unioni e dai Comuni, che non è né pensato né strutturato per garantire un costante flusso informativo tra i vari enti, né funzionale ad una corretta rendicontazione dei Servizi trasferiti.

I Comuni, nei loro bilanci, devono istituire capitoli di spesa per i trasferimenti da riconoscere all'Unione «specializzati» per ogni Servizio trasferito: questa è condizione minima indispensabile per «parificare» i debiti/crediti alla fine dell'esercizio, e ricostruire con chiarezza i flussi fra enti;

inoltre sarebbe opportuno:

- utilizzare un unico applicativo informatico di contabilità fra Unione e Comuni;
- adottare un unico livello di analisi del Piano dei conti, al fine di acquisire da tutti i bilanci di tutti gli enti le medesime informazioni;
- prevedere un Piano dei conti articolato in centri di costo e con centri di responsabilità coerenti con il D.lgs.118/2011;

È inoltre estremamente opportuno che pressoché tutte le entrate e le spese dei servizi conferiti confluiscono nel bilancio dell'Unione, e che nei bilanci dei Comuni restino solo gli stanziamenti per corrispondere le quote all'Unione e qualche capitolo residuale: la gestione "mista", con stanziamenti importanti ancora nei bilanci dei Comuni, complica e rende meno trasparente la gestione dei rapporti finanziari Unione / Comuni.

Poste queste considerazioni di carattere generale, nei prossimi paragrafi si entrerà più nello specifico dei vari aspetti contabili e gestionali.

## 2. LA NECESSITÀ DI COORDINARE I BILANCI DELL' UNIONE E DEI COMUNI

L'allineamento delle poste di bilancio reciproche fra Comuni e Unione costituisce un elemento essenziale non solo di regolarità contabile e amministrativa degli atti, ma anche per garantire l'adozione di scelte politiche sull'Unione a ragion veduta, disponendo di tutte le informazioni sulle ricadute che tali scelte hanno sui bilanci dei Comuni.

L'allineamento finale delle poste di bilancio reciproche è fondamentale: l'entrata di un ente deve avere corrispondenza fra le spese dell'altro: in caso contrario potrebbero generarsi debiti fuori bilancio occulti, o parziali insussistenze degli avanzi di amministrazione.

La corrispondenza fra debiti e crediti reciproci Unione/Comuni è oggetto di attenzione anche da parte della giurisprudenza contabile: si veda ad esempio la deliberazione n. 39/2021/PRSE della Corte conti - Sezione Regionale di Controllo per l'Emilia-Romagna.

Nel presente paragrafo verranno quindi esposti suggerimenti finalizzati a garantire l'allineamento delle poste reciproche di bilancio fra Comuni e Unione.

Man mano che l'Unione cresce, il bilancio dell'Unione diventa il bilancio "pilota", che detta il passo ai bilanci dei Comuni, e le ricadute sui bilanci dei Comuni delle decisioni prese sull'Unione assumono dimensioni via via crescenti: è essenziale, quindi, dotarsi di uno strumento che permetta il calcolo "in tempo reale" delle quote a carico dei Comuni, almeno in occasione delle principali fasi della vita del bilancio: **fase di previsione, fase di assestamento, e in particolare in fase di variazione finale di esercizio, fase di rendicontazione.**

Ogni Unione può organizzarsi come meglio crede: impostando un sistema di fogli di calcolo elettronico, impostando il bilancio di Unione per centri di costo e utilizzando i saldi dei centri di costo per il calcolo quote, ma in ogni caso dotarsi di un tale strumento è essenziale per l'adozione di scelte avvedute e coerenti da parte degli amministratori dell'Unione (e quindi dei Comuni).

È inoltre molto importante che i Comuni iscrivano capitoli specializzati per le quote da trasferire all'Unione, nella stessa Missione e Programma in cui l'Unione iscrive le spese del servizio conferito, anche ai fini di un eventuale consolidamento, come vedremo oltre.

Si evidenzia inoltre l'opportunità di adottare un unico livello di analiticità del Piano dei conti al fine di acquisire da tutti i bilanci di tutti gli enti le medesime informazioni;

Si raccomanda inoltre di **iscrivere le partite reciproche sempre al lordo** degli importi (come del resto vuole la normativa) evitando in ogni modo le compensazioni fra stanziamenti e l'iscrizione di stanziamenti al netto che limitano la trasparenza nei rapporti fra Comuni e Unione e rendono difficoltosa l'eventuale ricostruzione ex post delle partite reciproche; nel caso poi si intendesse procedere con giri contabili fra partite reciproche, si consiglia di effettuare le operazioni sugli enti interessati nella medesima data, e utilizzando causali omogenee in modo da mantenere trasparenza e tracciabilità dei movimenti reciproci.

Rispetto alle principali scadenze di bilancio, si consiglia di **partire con l'Unione sempre in netto anticipo rispetto ai Comuni**, in modo da dare il tempo a questi ultimi di misurare l'impatto sul loro bilancio, e se del caso avere il tempo di rimodulare le decisioni sull'Unione.

Si pensi, ad esempio, all'assunzione di personale per l'Unione: si tratta di una decisione che comporterà costi fissi per parecchi anni a venire, e quindi la valutazione non può essere lasciata a un momento successivo, ma occorre verificare già dalla programmazione triennale del fabbisogno di personale se i bilanci dei Comuni siano in grado di assorbire pro quota la maggiore spesa indotta dalle nuove assunzioni: ciò è ancora più vero se si considera che l'aumento della dotazione organica richiede l'asseverazione del permanere degli equilibri di bilancio da parte dell'organo di revisione, e tale asseverazione, a rigore, dovrebbe

considerare non solo il bilancio dell'Unione, ma anche le ricadute sugli equilibri di bilancio dei Comuni, aspetto ancora più cogente nel caso di Unioni con unico Servizio Finanziario e unico Collegio di Revisione.

Proprio in qualità di enti di secondo livello, i bilanci delle Unioni risentono in misura inferiore dei cambi normativi introdotti dalle varie leggi di bilancio, che solitamente impattano sulle entrate tributarie e sui contributi statali - sia correnti, sia in conto capitale - destinati ai Comuni.

Pertanto, mentre per redigere il bilancio di un Comune in modo attendibile è importante conoscere il contenuto almeno del disegno di Legge di Bilancio, per la redazione del bilancio dell'Unione viene meno (almeno in parte) tale passaggio, ed è quindi possibile intervenire per tempo: si potrebbe addirittura già pensare al bilancio dell'Unione in occasione della redazione del Documento Unico di Programmazione di luglio.

Il "sedicesimo correttivo" dell'armonizzazione contabile (Decreto Ministero Economia e Finanze del 25 luglio 2023) detta tempistiche serrate per la redazione dei bilanci dei Comuni: il cosiddetto "bilancio tecnico" deve essere predisposto dal Responsabile del Servizio Finanziario ed inviato ai Responsabili dei Servizi entro il 15 settembre, o entro il 30 settembre per i Comuni che hanno attribuito la gestione del proprio bilancio ad una Unione di Comuni: appare evidente che il bilancio tecnico del Comune non possa prescindere dalla quantificazione quanto meno "tecnica" delle quote da trasferire all'Unione: diversamente verrebbe a mancare un elemento fondamentale per la costruzione del bilancio del singolo Comune, con il rischio di dover rivedere il bilancio in fase avanzata della sua redazione. Si ritiene quindi essenziale che l'Unione predisponga quanto meno il proprio "bilancio tecnico", con una quantificazione "tecnica" delle quote entro i primi giorni di settembre, in modo che i Comuni possano ricevere tali dati nelle loro bilanci tecnici; ancora meglio sarebbe se il bilancio tecnico di Unione fosse già stato vagliato dai Responsabili di Servizio dell'Unione e dalla Giunta dell'Unione, il che significherebbe di fatto (se si pensa alla scaletta di tempistiche dettata dal sedicesimo correttivo) iniziare i lavori del bilancio dell'Unione già in oc-

casione della redazione del Documento Unico di Programmazione di luglio.

In questo modo, se il bilancio di qualche Comune non riesce a sostenere le quote ipotizzate dall'Unione nella sua bozza di bilancio, il Comune avrà il tempo necessario per valutare se agire con manovra fiscale, o ridurre l'erogazione di servizi di propria competenza da parte dell'Unione, con conseguente riduzione delle quote a suo carico: per fare questo sarà necessario prevedere, ed eventualmente codificare, momenti di confronto fra Unione e Comuni nelle varie fasi di costruzione dei rispettivi bilanci previste dal Decreto, e in particolare:

- nella costruzione dei bilanci tecnici;
- nella costruzione del bilancio una volta che il Responsabile Finanziario ha ricevuto il ritorno dati dai Responsabili di Servizio;
- nella fase di analisi da parte delle rispettive Giunte.

Una volta trovato il giusto equilibrio, sarà possibile passare alle successive fasi per l'approvazione dei bilanci di Unione e dei Comuni con quote sostenibili e allineate.

Le modifiche introdotte dal sedicesimo correttivo richiederanno sicuramente una revisione dei Regolamenti di contabilità, là dove trattano della procedura di costruzione e approvazione del bilancio: in tale occasione sarebbe opportuno disciplinare anche gli aspetti appena trattati, ossia tempistica di redazione del bilancio dell'Unione, e tempistiche dei momenti di confronto fra enti nella fase di costruzione dei rispettivi bilanci: ciò è tanto più vero per le Unioni ed i Comuni con unico servizio finanziario.

In appendice al presente vademecum si riporta un esempio di diagramma di flusso - con relative tempistiche - elaborato dall'Unione della Bassa Romagna, che contempla anche la casistica di Comuni che hanno conferito la gestione del proprio bilancio all'Unione.

Anche i lavori per l'assestamento del bilancio di Unione dovrebbero partire almeno un mese prima rispetto a quelli dei Comuni, così come i lavori per la variazione di fine anno; l'Unione poi, prima di chiudere assestamento e variazioni, dovrebbe attendere un ritorno positivo dai Comuni,



e in caso di ritorno negativo, deve avere il tempo di rivedere le proprie valutazioni.

L'Unione vive di finanza derivata, che si alimenta principalmente dai Comuni, pertanto per l'Unione l'esigenza di un'attenta programmazione assume un rilievo ancora più importante rispetto ai Comuni.

Fondamentale è inoltre il coordinamento fra enti e una forte comunicazione fra Unione e Comuni in sede di variazione di bilancio.

Laddove possibile, l'anticipazione del rendiconto di Unione può agevolare l'allineamento finale delle quote.

Naturalmente, il funzionamento di tutto il sistema non può essere delegato solo al servizio finanziario: occorre **un'attenta programmazione delle tempistiche da parte di tutte le amministrazioni e degli organi di vertice di tutti gli enti**: è necessario quindi che tutti abbiano una visione di insieme e non limitata al singolo ente.

In un mondo ideale, alla fine dell'ultima variazione di bilancio, avremmo il perfetto allineamento delle poste reciproche fra Unione e Comuni: questo dovrebbe costituire un principio portante, ma sappiamo che non è così facile coordinare le tempistiche di redazione e variazione di bilancio di diversi enti, anche perché la tempistica delle variazioni può essere dettata da innumerevoli e a volte improcrastinabili esigenze di altri settori: può accadere quindi che qualche Comune debba anticipare i tempi rispetto all'Unione, senza attendere la quantificazione definitiva delle quote.

In tal caso, il consiglio è che il Comune quantifichi le quote per eccesso (in modo da non rischiare debiti fuori bilancio) o mantenga una congrua somma in Fondo di riserva, in modo da poter eventualmente integrare gli stanziamenti dedicati alle quote di Unione.

In caso di stanziamenti non perfettamente allineati, non resta che agire su impegni e accertamenti, puntando al loro allineamento, e a questo deve essere dedicato un congruo tempo a chiusura dell'esercizio contabile: il tempo dedicato a tale attività risparmierà problemi in fase di rendiconto: è infatti necessario **allegare al rendiconto un prospetto dimostrativo dei rapporti di debito e credito fra l'Unione ed i Comuni**.

In caso a consuntivo (dopo il riaccertamento ordinario dei residui) permanessero disallineamenti,

il consiglio è che **il Comune proceda al vincolo** delle poste non impegnate o impegnate in misura insufficiente in corso di esercizio: infatti non si ritiene corretto rinviare lo stanziamento sul Comune all'esercizio X+1 se l'Unione ha accertato sull'esercizio X: i due rendiconti "non si parlano", quindi o l'Unione riduce l'accertamento e lo ripropone nell'esercizio X+1, oppure il Comune vincola l'importo che non ha potuto impegnare a fine esercizio; tale opzione è sicuramente più trasparente, in quanto ridurre l'accertamento su Unione può portare a informazioni distorte ad un amministratore che legga il Bilancio dell'Unione, dando l'apparenza che uno o più Comuni non abbiano corrisposto per intero le quote dell'esercizio X, inoltre in tal modo la spesa nel Comune graverà sull'esercizio appropriato.

Per quanto riguarda l'istituzione del vincolo, sarà necessario movimentare opportunamente il prospetto A2 allegato al rendiconto: in caso non fosse possibile attribuire una classificazione precisa al vincolo, utilizzare la categoria residuale "altri vincoli".

#### In sintesi:

- specializzare i capitoli
- dotarsi di un sistema di calcolo quote in tempo reale
- evitare in ogni modo l'iscrizione di partite al netto: sempre entrate e spese al lordo (come richiesto dalla normativa)
- nel bilancio del singolo Ente evitare compensazioni fra poste reciproche
- anticipare sempre le scadenze di Unione
- verificare impegni e accertamenti di competenza reciproci a fine esercizio
- verificare prima della chiusura dell'esercizio anche eventuali residui attivi e passivi reciproci relativi ad anni pregressi e se necessario allinearli
- sistemare eventuali disallineamenti ancora riscontrati a consuntivo (dopo il riaccertamento ordinario dei residui) vincolando una parte dell'avanzo del Comune che riscontra il disallineamento

Parlando di coordinamento dei bilanci di Unione e Comuni è inoltre necessario accennare ai **contributi Comunali per il finanziamento di opere da parte dell'Unione**: come si vedrà oltre, infatti, può accadere che l'Unione sia chiamata a realizzare investimenti finanziati da contributi dei Comuni aderenti: come comportarsi nel caso in cui il cronoprogramma della spesa di investimento dell'Unione si espanda su più esercizi? In tal caso siamo di fronte ad una spesa di investimento su Unione imputata su più esercizi: anche in questo caso i bilanci dell'Unione e dei Comuni devono "parlarsi". Si ritiene corretto adottare la stessa metodologia prevista per i contributi "a rendicontazione" erogati da una amministrazione che adotta il principio della competenza finanziaria potenziata; in particolare:

- l'ente erogante (in questo caso il Comune) è tenuto ad impegnare l'intera spesa prevista nella delibera, con imputazione agli esercizi in cui è prevista la realizzazione delle spese da parte dell'ente beneficiario (cronoprogramma). L'individuazione degli esercizi su cui imputare la spesa per trasferimenti è effettuata sulla base dei programmi presentati dagli enti finanziati per ottenere il contributo;
- l'ente beneficiario (in questo caso l'Unione) ha titolo ad accertare le entrate, con imputazione ai medesimi esercizi cui sono stati registrati gli impegni.

Nei bilanci dei Comuni avremo quindi la spesa per il contributo a Unione imputata sui diversi esercizi in coerenza con il cronoprogramma della spesa di Unione, e coperta da Fondo Pluriennale Vincolato (nell'ipotesi in cui la fonte di finanziamento sui Comuni sia data da entrate proprie, come ad esempio l'avanzo di amministrazione).

Nel corso della gestione, l'attuazione della spesa potrebbe avere un andamento differente rispetto a quello previsto: di tali eventuali differenze, l'Ente beneficiario provvede a dare tempestiva comunicazione all'Ente erogante in occasione delle rendicontazioni, aggiornando il cronoprogramma della spesa. A seguito di tali aggiornamenti, entrambi gli enti provvedono alle necessarie variazioni degli stanziamenti del bilancio di previsione e alla reimputazione degli accertamenti e degli impegni agli esercizi in cui le entrate e le spese sono esigibili.



### 3. PIANIFICAZIONE FINANZIARIA INTEGRATA UNIONE – COMUNI: D.U.P. – P.I.A.O. – P.E.G.

Parlando di Bilancio non si può prescindere dai documenti di programmazione correlati, ossia il Documento Unico di Programmazione, il Piano Integrato di Attività ed Organizzazione, e il Piano Esecutivo di Gestione.

Il tema della Pianificazione finanziaria integrata Unione-Comuni è cruciale per un corretto processo di definizione degli obiettivi e per la previsione delle risorse finanziarie. Come abbiamo visto dal capitolo precedente, l'interdipendenza finanziaria fra Unione e Comuni è strettissima, per questo sarebbe necessario che il percorso avvenisse in parallelo non solo come tempi, ma anche utilizzando gli **stessi modelli di documenti**, nelle Unioni più strutturate è consigliabile l'adozione di un **DUP integrato**. Il DUP, documento Unico di Programmazione, previsto dal principio contabile allegato 4/1 del D.Lgs. 118/2011 è lo strumento che permette l'attività di guida strategica ed operativa degli enti locali e costituisce, inoltre, nel rispetto del principio del coordinamento e coerenza dei documenti di bilancio, il presupposto necessario di tutti gli altri documenti di programmazione. È quindi opportuno che tale documento venga redatto dall'Unione e dai Comuni aderenti con la stessa impostazione e con contenuti in gran parte validi per tutti gli enti, o addirittura redatto in maniera consolidata, come si diceva.

L'Unione definirà quindi i suoi obiettivi strategici in armonia con quanto indicato nelle linee programmatiche di mandato dei Comuni aderenti. A mano a mano che le funzioni vengono trasferite, dovrebbe aumentare il numero di obiettivi a committenza condivisa tra Comuni, oltre a diminuire quelli eseguiti "in proprio" dai singoli enti. Naturalmente, il documento potrebbe continuare a mantenere separata indicazione degli obiettivi realizzati solo per un ente (come, ad esempio, un'opera pubblica localizzata in un territorio) o per tutti i Comuni eseguiti dall'Unione anche se con target e indicatori differenziati. È quindi necessaria la puntuale individuazione per ogni obiettivo degli enti committenti, e degli amministratori respon-

sabili, con un continuo collegamento tra il disegno della governance dell'Unione e l'architettura del sistema della performance.

È importante comprendere che non si tratta di un mero esercizio formale, ma di promuovere lo sviluppo integrato del territorio dell'Unione.

Qualora non fosse possibile pervenire ad un tale livello di integrazione, si ritiene necessario comunque **inserire nella Sezione Strategica dei D.U.P. dei Comuni una apposita sezione dedicata all'Unione**, con una breve storia, l'elenco dei servizi conferiti, l'evoluzione nel tempo della spesa dei servizi, la dotazione di personale di ciascun Servizio in Unione, l'evoluzione dei contributi statali/regionali dei contributi ricevuti dall'Unione nel corso degli anni, e i principali contributi straordinari ricevuti dall'Unione nel corso degli anni: **ciò per fornire ai Consiglieri dei Comuni ed ai cittadini dei Comuni un grado sufficiente di informazione sull'operato dell'Unione, e sulle risorse statali/regionali che l'Unione è in grado di attrarre sul territorio.**

Per quanto riguarda la declinazione degli obiettivi strategici e operativi, anche nelle Unioni meno strutturate si dovrebbe comunque individuare annualmente **qualche obiettivo condiviso Unione/Comuni**, da inserire nei rispettivi D.U.P.: naturalmente - come già scritto - non deve trattarsi solo di un puro esercizio formale, ma deve essere occasione per un salto di qualità nell'attività amministrativa, pertanto esempi di obiettivi potrebbero essere: il completamento del conferimento di qualche Servizio già presente in Unione; o il conferimento di un nuovo Servizio; l'adozione di atti regolamentari comuni anche per Servizi non conferiti.

Lo stesso vale per il **Piano Integrato di Attività ed Organizzazione**, in particolare per la Sezione Valore Pubblico, Performance e Anticorruzione, dove, al pari del DUP, vengono declinati gli obiettivi strategici ed operativi dell'Amministrazione.

Naturalmente, il tutto è facilitato se l'Unione ed i Comuni aderenti si dotano di un unico sistema

di valutazione della Performance, e di un **unico Piano della Performance**.

Parlando di documenti programmatori, non si può non citare la programmazione del fabbisogno del personale, contenuto sia del D.U.P., sia del P.I.A.O.: poiché gli enti locali erogano servizi, il personale costituisce il "fattore produttivo" fondamentale e la sua programmazione assume una valenza strategica essenziale: **nei Comuni in Unione è quindi fondamentale istituire quanto prima una programmazione del personale unitaria, e possibilmente un sistema di riparto della spesa del personale unitario, e a "vasi comunicanti", come già presente in alcune Unioni, in modo da sfruttare al massimo gli spazi assunzionali dei vari enti appartenenti all'Unione.**

Venendo al **P.E.G.**, si evidenzia come l'avvento del P.I.A.O. lo abbia svuotato di gran parte della valenza programmatoria che lo contraddistingueva, tuttavia resta pur sempre il documento che assegna le risorse finanziarie ai Responsabili di Servizio, e che li autorizza ad assumere atti di impegno ed accertamento sui bilanci dei rispettivi enti.

A questo proposito, occorre evidenziare che anche con il conferimento dei Servizi in Unione permane la necessità per i Responsabili dei Servizi conferiti di assumere atti di impegno ed accertamento sui bilanci dei Comuni: ciò può verificarsi in via residuale, in attesa di completare il trasferimento delle risorse nel Bilancio dell'Unione, ma può rappresentare anche una situazione permanente: ad esempio il Servizio Personale Unico gestirà necessariamente nei bilanci dei Comuni i capitoli relativi alle retribuzioni del personale dei servizi non conferiti, oppure il Servizio Finanziario Associato ha necessità di gestire nei bilanci dei Comuni i capitoli relativi al pagamento della quota interessi e quota capitale dei mutui passivi: è quindi opportuno prevedere la possibilità per i Responsabili dell'Unione di impegnare anche sui bilanci dei Comuni.

A tale scopo, **è opportuno inserire tale previsione nel Regolamento di Organizzazione degli Uffici e dei Servizi** di Unione e dei Comuni; di seguito si riportano alcuni esempi:

*"...il Responsabile di Servizio/Settore dell'Unione:*

*firma i pareri tecnici sulle delibere nelle materie conferite all'Unione anche nei casi particolari di competenza degli organi politici dei singoli comuni;*

*adotta determine di spesa, utilizzando in via eccezionale i capitoli che, per particolari ragioni, occorre mantenere nei bilanci comunali e che vengono allo stesso assegnati in base ai rispettivi PEG.*

*Il Responsabile del settore finanziario dell'Unione (nel caso di Servizio Finanziario Associato) firma i pareri e i visti di regolarità contabile su tutti gli atti di competenza degli organi dei Comuni che hanno conferito all'Unione la relativa funzione.*

*Qualora, per lo svolgimento di una funzione o servizio conferito, siano da approvare atti per cui formalmente sia ancora competente il Comune, il Responsabile di Settore dell'Unione è competente anche per gli atti dei Comuni.*

*La competenza di cui al comma precedente comprende anche la sottoscrizione degli atti a contenuto patrimoniale, dei contratti e delle convenzioni in genere di cui siano titolari i Comuni.*

*Parimenti, gli uffici dell'Unione, a cui competano funzioni o servizi conferiti, sono competenti per lo svolgimento delle attività istruttorie, comprese le relative attestazioni di regolarità degli atti e provvedimenti di cui sopra e di quelli che siano rimasti nella competenza degli organi dei Comuni."*

Oppure, più semplicemente:

*"...Gli organi dell'Unione e dei Comuni aderenti cooperano tra loro con modalità tali da favorire un'amministrazione funzionale e trasparente. In tale contesto, gli organi gestionali dell'Unione:*

*firmano i pareri sulle delibere nelle materie conferite all'Unione anche nei casi particolari di competenza degli organi politici dei singoli Comuni;*

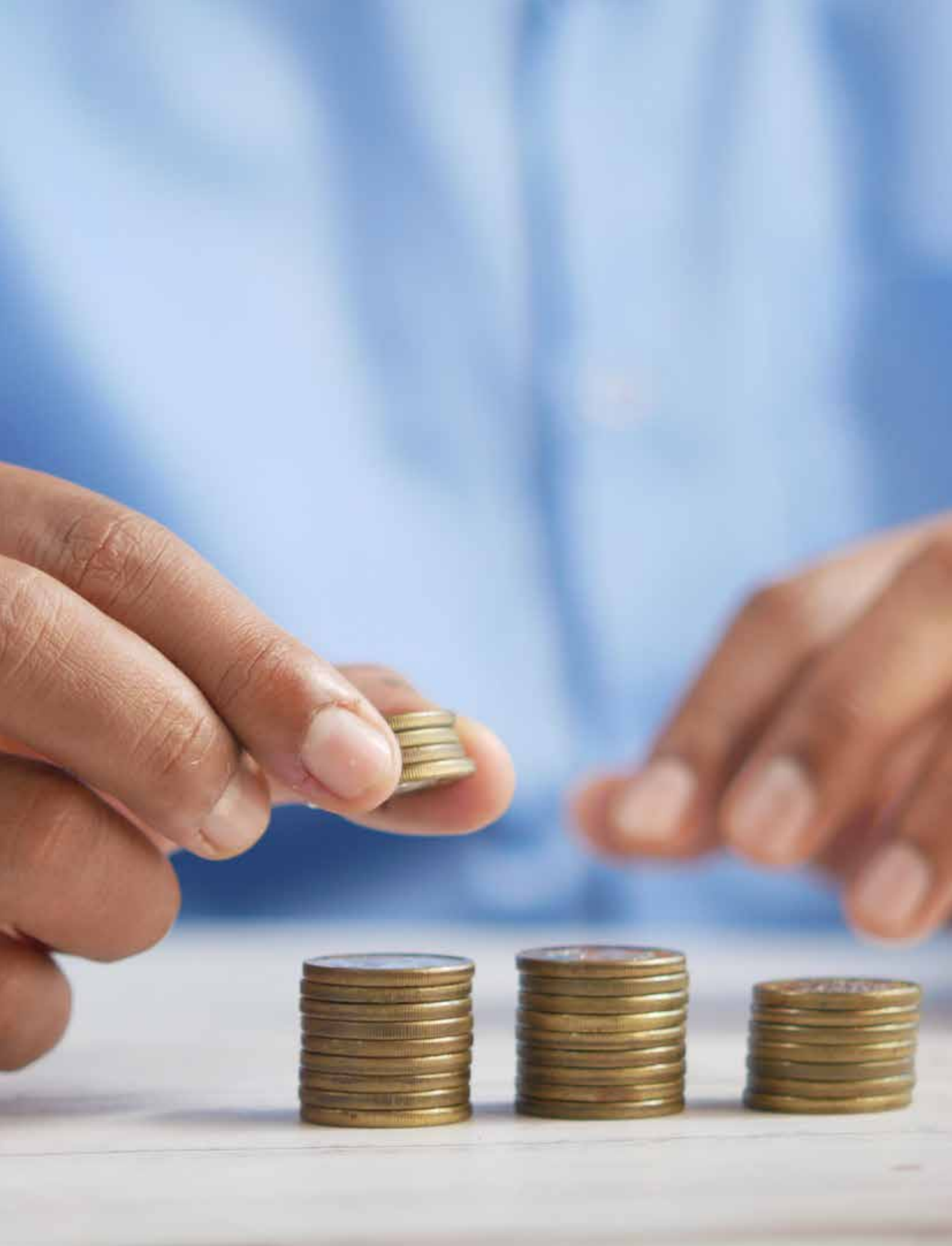
*adottano determine di spesa utilizzando in via eccezionale i capitoli che per particolari ragioni occorre mantenere nei bilanci comunali e che vengono loro assegnati in base ai rispettivi PEG."*

In mancanza di tali previsioni nei Regolamenti di Organizzazione, si ritiene opportuno che previsioni analoghe vengano **inserite nelle deliberazioni di approvazione del P.E.G. dei Comuni.**

In conformità a tali indirizzi, il PEG di ogni Comune assegna determinati capitoli di entrata e di spesa al Responsabile del Servizio dell'Unione, il quale può così svolgere in modo pieno e razionale la

propria funzione di organo gestionale al servizio dei Comuni che hanno costituito l'Unione.

Nel PEG di ogni Comune aderente all'Unione dei comuni vengono evidenziate le risorse assegnate in gestione ai Responsabili dell'Unione, ai fini di garantire un razionale andamento dei servizi associati alla luce dei principi vigenti in materia. In base infatti all'art. 32, comma 4, TUEL i regolamenti dell'Unione disciplinano i rapporti finanziari con i Comuni; appare logico nonché conforme allo spirito della normativa in materia (art. 33 TUEL) che ciò avvenga nel rispetto del principio di ricomposizione unitaria in capo agli uffici dell'Unione di tutte le competenze riconducibili al servizio, per ragioni di massima economicità. Il responsabile dell'ufficio dell'Unione deve poter adottare tutti gli atti previsti dall'art. 107 TUEL, con riferimento anche ai pertinenti capitoli di entrata e di spesa allocati nei bilanci dei singoli Comuni. Una tale impostazione permetterà ai Responsabili di Servizio di Unione anche l'adozione delle variazioni di bilancio che l'art. 175, comma 5/quarter, del TUEL attribuisce alla competenza dei Responsabili di Servizio.



## 4. CRITERI DI RIPARTIZIONE DELLE SPESE E DELLE ENTRATE DEI SERVIZI CONFERITI

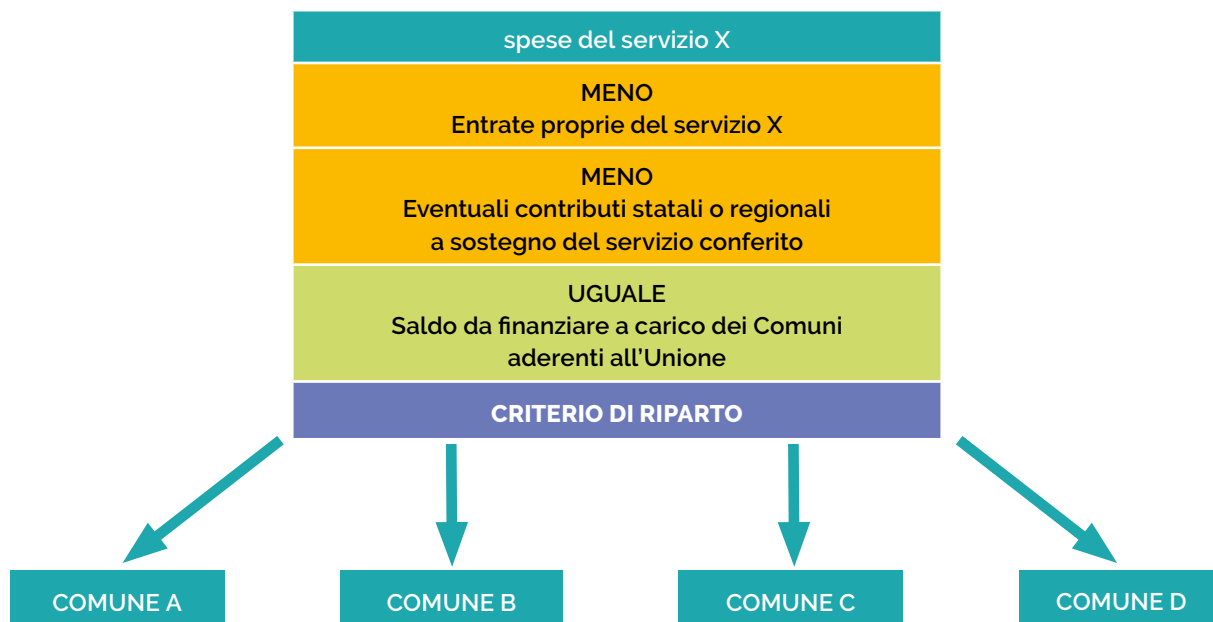
Uno degli aspetti che va definito sin dagli studi di fattibilità di gestione associata è il criterio di riparto delle entrate e delle spese dei servizi conferiti. Tale aspetto è particolarmente delicato e decisivo per la buona riuscita e per la tenuta nel tempo del conferimento dei servizi, in quanto, a seconda del criterio prescelto, si potrebbero generare distorsioni nei bilanci dei Comuni rispetto alla gestione ante conferimento, come si vedrà oltre.

Primo elemento da considerare è che i Comuni finanziano saldi e non le spese dell'Unione: con il conferimento dei vari servizi, tutte le spese e le entrate di riferimento transitano (o dovrebbero transitare) sul bilancio dell'Unione (compreso il personale). Nel bilancio del singolo ente è contabilizzata unicamente la quota di contribuzione a pareggio dei servizi conferiti che costituisce

un saldo generalmente negativo (spese-entrate) cioè la quota di «sbilancio» che deve essere coperta con i trasferimenti dei Comuni che hanno conferito il servizio.

Per quanto riguarda le entrate, si evidenzia che in caso di tariffe del servizio conferito, normalmente le entrate vengono trattenute dall'Unione a compensazione delle relative spese. Se invece si tratta di entrate di altra natura (tributi, sanzioni codice della strada<sup>1</sup>, ecc.) occorre fare attenzione ai vincoli specifici previsti dalle norme e dai principi contabili.

Inoltre, l'Unione riceve contributi statali e regionali a sostegno delle funzioni conferite, e generalmente utilizza questi contributi a parziale finanziamento dei servizi conferiti, pertanto il saldo che i Comuni sono chiamati a finanziare può essere rappresentato come segue:



<sup>1</sup> Con riferimento alla gestione e contabilizzazione dell'entrata da sanzioni per violazione al Codice della Strada, si evidenzia che nelle Unioni si riscontrano differenti modelli gestionali; al riguardo, l'atteggiamento delle Sezioni Regionali di Controllo della Corte dei Conti non è univoco; alcune Sezioni Regionali sono orientate per il trasferimento integrale delle sanzioni ai Comuni, con conseguente iscrizione del relativo Fondo Crediti di Dubbia Esigibilità nel bilancio dei Comuni, e conseguente osservanza dei vincoli nel bilancio dei Comuni. Si tratta quindi di un aspetto da monitorare con attenzione.



Almeno in fase di conferimento del servizio, occorre avere cura che il saldo che i Comuni sono chiamati a finanziare (senza considerare l'effetto "calmiere" dei contributi statali o regionali, che possono fluttuare nel tempo) non si discosti in modo rilevante da quello che sarebbe il saldo fra entrate e spesa del servizio nel bilancio del singolo Comune ante conferimento del servizio (in teoria, per effetto di economie di scala, il saldo post conferimento non dovrebbe risultare superiore al saldo ante conferimento, salvo l'effetto di eventuali integrazioni di servizi, tuttavia si raccomanda un'attenta verifica).

Si fa notare che l'effetto "calmiere" dei contributi statali o regionali può dare ai Comuni una visione distorta dell'effettivo costo del servizio a loro carico: pertanto si suggerisce di **accompagnare la comunicazione delle quote anche con la comunicazione dell'effettivo costo del servizio** e della quota di contributi statali o regionali di cui ciascun Comune ha beneficiato: ciò favorisce la consapevolezza del vantaggio che comporta l'appartenenza all'Unione anche in termini di risorse aggiuntive a beneficio dei bilanci comunali.

La teoria oggi prevede tre principali tipologie di criteri in base ai quali ripartire le spese di un servizio fra Comuni:

- **capitario** (ad esempio proporzionale agli abitanti, ai dipendenti, alle imprese, ecc.),
- **a controprestazione** (connesso ad un output che ogni Comune riceve dal servizio dell'Unione, approssimato a inizio anno e definito a consuntivo, ad esempio: bambini iscritti al nido, ore pattuglia della Polizia Locale sul territorio, autorizzazioni rilasciate, numero di pratiche istruite o di utenti per ogni ente)
- **misto** (un mix dei precedenti).

Si consiglia di effettuare approfondite simulazioni prima di definire il criterio, confrontando i risultati con la spesa storica di Comuni per il servizio da conferire, al fine di non determinare criteri che apportino improvvisamente eccessive variazioni di onerosità sui bilanci dei Comuni; inoltre è consigliabile prevedere nelle convenzioni la possibilità di modificare il criterio di riparto a seguito di valutazioni sulla efficacia del criterio prescelto orin-

ginariamente, eventualmente in sede di approvazione del DUP e/o del bilancio di previsione.

Ad esempio, il criterio capitario ad abitante è relativamente semplice da applicare, ma rischia di creare distorsioni rispetto alla spesa storica, inoltre non tiene conto della effettiva "quantità di attività" prestata dal Servizio conferito a favore di ogni singolo Comune.

Un criterio che limita gli sbalzi di costi post conferimento, e che permette a tutti i Comuni di beneficiare di eventuali riduzioni di costi date dalle economie di scala, è il criterio basato sulla percentuale storica: viene calcolato il costo (al netto delle eventuali entrate) del servizio ante conferimento per ciascun Comune e l'incidenza percentuale per ciascun Comune sul costo totale del servizio ante conferimento: le stesse percentuali vengono utilizzate per ripartire il costo (o meglio il saldo) post conferimento: in tal modo tutti i Comuni sono finanziariamente avvantaggiati (o penalizzati) dal conferimento del servizio in uguale misura.

Altro criterio è un criterio puntuale, ossia il trasferimento dell'intero bilancio di entrata e spesa del servizio dal bilancio del Comune al bilancio dell'Unione (eventualmente ripartendo invece il costo del personale in base alla percentuale storica): tale criterio risulta particolarmente adatto per i servizi sociali, soprattutto nei primi anni del conferimento, dato che solitamente i servizi sociali hanno connotazioni di entrata e spesa molto diverse da Comune a Comune, dipendendo sia dalle diverse sensibilità degli amministratori in ambito sociale, sia dal numero di casi da trattare (ad esempio, utenti disabili, minori in struttura, ecc.), che possono divergere in modo sensibile da un Comune all'altro. Man mano che il servizio evolve, occorrerà ripensare al riparto della spesa del personale. la percentuale storica potrebbe non essere più attuale; inoltre si potrebbe pensare ad una quota fissa in base agli abitanti e ad una quota variabile in base alle prestazioni usufruite da ciascun Comune.

Ulteriore criterio riscontrato in alcune Unioni è quello che prevede per le attività comuni a tutti (es. SIA, Polizia Locale, Servizio Personale, ecc..) una contribuzione complessiva proporzionata in una certa percentuale in quota fissa e nella re-

stante percentuale in base ad un parametro dimensionale, come ad esempio la popolazione.

In fase di avvio del conferimento di un servizio, potrebbe essere utile adottare un sistema di perequazione, che tenga conto delle diverse capacità di spesa dei Comuni, tale da mitigare almeno nella fase iniziale la spesa dei Comuni di minori dimensioni, spesso più in difficoltà ad affrontare il conferimento di un servizio: trattandosi però di un sistema che distorce il carico sui Comuni, deve avere durata limitata nel tempo:

- In fase di avviamento la contribuzione richiesta al singolo ente, può essere maggiore rispetto alla spesa precedente;
- Il sistema di perequazione deve consentire di distribuire in modo sufficientemente omogeneo i benefici economici rinvenibili dal conferimento dei servizi;
- È opportuno che la perequazione sia inoltre un elemento "motivazionale" all'unificazione dei servizi (quindi mirata e limitata nel tempo).

In ogni caso, è bene scegliere criteri che permettano una quantificazione rapida delle quote e che evitino sbalzi delle quote tra inizio e fine esercizio, pertanto si suggerisce di scegliere criteri che siano, a livello di principi:

- **semplici**;
- **basati su dati facili da reperire** (possibilmente evitare il ricorso a banche dati di enti esterni, che potrebbero tardare a fornire i dati nei momenti cruciali della vita dei bilanci);
- **basati su dati disponibili già ad inizio esercizio** (ad esempio abitanti o dipendenti al 31/12 dell'esercizio precedente);
- oppure **basati su dati sufficientemente stabili**: ad esempio se si utilizza il criterio a controprestazione, scegliere un output che possa essere stimato con buona approssimazione già ad inizio esercizio).

Se i contributi statali o regionali che l'Unione riceve a sostegno dei servizi conferiti non hanno vincolo di utilizzo sugli specifici servizi, si consiglia di modificarne la distribuzione sui servizi in occasione delle principali variazioni di bilancio, per **mantenere il più possibile invariate le quote della maggior parte dei servizi**, eventualmente lasciando variare la quota di uno o due servizi di

maggiori dimensioni: ciò permetterà ai Comuni di limitare gli aggiustamenti dei propri stanziamenti di spesa dedicati ai trasferimenti all'Unione.

Se da una parte è importante stabilire criteri di riparto delle spese già nelle convenzioni, è evidente che l'eventuale modifica di tali criteri possa comportare la necessità di intervenire sulla convenzione stessa.

Per ovviare a tale potenziale rigidità, si dovrebbe inserire nella convenzione una disciplina di carattere generale, individuando criteri di massima per il riparto e per i tempi di erogazione delle quote, prevedendo in convenzione, all'interno di un perimetro di intervento, il rinvio della declinazione dei criteri puntuali a specifici atti da approvarsi dal Consiglio o dalla Giunta dell'Unione (magari contestualmente all'approvazione del DUP/bilancio di previsione).

La clausola potrebbe essere espressa come segue:

*"... I Comuni aderenti alla convenzione partecipano alla copertura delle spese complessive dell'Unione sulla base di una percentuale determinata con l'utilizzo di criteri specifici che caratterizzano i vari servizi gestiti in forma associata. **Nella deliberazione di approvazione del bilancio di previsione viene individuata sia la percentuale di partecipazione complessiva, per ciascun Comune aderente, sia i criteri utilizzati per l'individuazione della stessa ..."***

oppure:

*"... Il riparto della spesa a carico dei Comuni avviene in base a ... Sono fatte salve particolari spese, progetti e iniziative le cui modalità di riparto sono definite di volta in volta dalla Giunta dell'Unione, sentiti i Comuni interessati. **La Giunta dell'Unione può individuare, in sede di predisposizione del bilancio annuale, un diverso criterio di riparto della spesa fra i Comuni ..."***

In ogni caso, è **necessario che questi rapporti finanziari** – basati su un preventivo dei servizi trasferiti, un monitoraggio in corso d'anno e un consuntivo da presentare a rendiconto – vengano disciplinati o nel Regolamenti di Contabilità, o nelle Convenzioni, o negli atti contabili.

**Il bilancio dell'Unione e i servizi di Staff:** oltre

a gestire servizi inerenti le funzioni trasferite da parte dei singoli Comuni, l'Unione può gestire servizi di cui ha la titolarità (si pensi, per le unioni ex comunità montane alle funzioni inerenti la montagna, la forestazione, ecc.) e attiva i servizi di staff per il funzionamento dell'ente (ragioneria dell'unione, personale dell'unione, CUC per gare svolte dall'unione): queste spese devono essere «ribaltate» sui comuni secondo criteri che devono essere indicati negli atti convenzionali. Ad esempio le spese per i servizi di staff possono in primis essere coperte con la quota di contributi statali e regionali di carattere generale, e l'eventuale sbilancio posto a carico dei singoli servizi (e quindi inglobato nelle quote a carico dei Comuni) secondo criteri da stabilirsi, quali ad esempio l'incidenza «finanziaria» dei singoli servizi sul bilancio totale dell'Unione, la popolazione, ecc.

Rieplilogando, in sede di:

- **Bilancio di previsione:** viene determinato lo sbilancio tra entrate e spese afferenti al singolo servizio, ribaltate sui Comuni in base ai criteri indicati in convenzione, salva la possibilità della Giunta o del Consiglio dell'Unione di intervenire su questi criteri in base a livelli di intervento limitati e prestabiliti per tutelare la speditezza delle azioni da una parte e il rispetto dei ruoli e delle competenze dall'altra.
- **Gestione:** l'Unione deve monitorare in corso d'anno l'andamento della gestione e l'attuazione degli obiettivi, al fine di verificare la necessità di apportare variazioni agli stanziamenti che comportino una modifica alle quote da richiedere ai Comuni. Sarebbe necessario almeno un momento di verifica ma si dovrebbe tendere ad un processo rafforzato, periodico e cadenzato di riallineamento (trimestrale o almeno in occasione dell'assestamento e della variazione di bilancio di fine esercizio).
- **Rendicontazione:** è il momento per verificare se i feedback periodici hanno dato l'esito desiderato e per presentare il quadro generale della gestione per come è stata affrontata. In questa fase non si dovrebbe più chiedere ai Comuni di adeguare le quote in quanto i bilanci sono or-

mai chiusi e si genererebbe un debito fuori bilancio (di questa fase si parlerà comunque più avanti, trattando dell'avanzo di Unione).

#### In sintesi:

- i comuni non finanziano le spese ma i saldi;
- i rapporti convenzionali devono essere regolati da relazioni finanziarie razionali e consapevoli, da definire sin dagli studi di fattibilità;
- è necessario comprendere la contabilità degli scambi tra singolo comune e Unione, ipotizzando modelli di semplificazione nelle relazioni finanziarie tra gli enti, avendo chiaro il quadro delle entrate attese e delle spese previste;
- effettuare approfondite simulazioni prima di definire il criterio;
- prevedere la possibilità di modificare tale criterio in sede di bilancio di previsione;
- tener conto della spesa storica dei Comuni per il servizio da conferire, soprattutto nelle fasi iniziali di vita, evitando di determinare criteri che possano generare variazioni di onerosità di un servizio, peraltro in modo improvviso e inaspettato;
- scegliere criteri semplici, basati su dati facili da reperire e sufficientemente stabili

Una volta stabiliti i criteri di riparto delle quote a carico dei Comuni, è necessario dotarsi di un **sistema di calcolo** che permetta la determinazione **tempestiva** delle quote, in sede di previsione, in occasione almeno delle principali variazioni di bilancio, e in sede di rendiconto: i software in dotazione ai servizi finanziari purtroppo non sono di grande aiuto in questo, pertanto sarà necessario impostare un sistema a fogli di calcolo da gestire extra software, cercando però di codificare gli stanziamenti presenti nel software in modo da agevolarne l'esportazione per centri di costo; un sistema più complesso, ma a regime sicuramente funzionale è quello messo in atto **dall'Unione Reno Galliera**, e illustrato in **apposito focus**: tale impostazione risulta inoltre particolarmente adatta anche per effettuare analisi di controllo di gestione dei servizi conferiti all'Unione.



## 5. TRA PROGRAMMAZIONE E RENDICONTAZIONE: LA GESTIONE QUOTIDIANA E IN PARTICOLARE LA GESTIONE DI CASSA

Nella gestione quotidiana dei rapporti finanziari fra Unione e Comuni è necessario che i flussi di pagamento dai Comuni verso l'Unione o viceversa, da Unione verso i Comuni, siano accompagnati da idonei flussi informativi, per permettere all'Ente beneficiario del pagamento di contabilizzare correttamente le somme ricevute, in modo da assicurare il massimo allineamento fra le contabilità degli enti: un tale processo è sicuramente più agevole nel caso di Servizio Finanziario associato, in quanto lo scambio di informazioni fra gli operatori è pressoché immediato, mentre è evidentemente più complesso in presenza di Servizi Finanziari distinti. Inoltre, spesso la persona che si occupa degli incassi non coincide con la persona che ha costruito il bilancio, pertanto potrebbe non conoscere l'informazione circa la corretta contabilizzazione dei flussi in entrata: l'adozione di **atti di accertamento** preventivi all'incasso, oltre ad essere rispondente alla normativa, e alle logiche della trasparenza dei rapporti contabili fra enti, sicuramente agevola la corretta contabilizzazione in fase di incasso, in quanto l'operatore troverà già iscritti nel capitolo di entrata l'importo che ci si attende di ricevere, e l'ente da cui deve provenire il pagamento; si potrebbe anche ipotizzare un sistema di **codici identificativi del servizio**, da inserire nella causale di pagamento, in modo da renderla il più possibile "parlante" e facilitare le conciliazioni contabili.

Qualsiasi metodo si utilizzi per agevolare il raccordo dei flussi di pagamento fra enti, è comunque fondamentale effettuare in corso di esercizio, o almeno a fine esercizio, **verifiche di allineamento pagamenti/incassi** reciproci (e quindi anche impegni/accertamenti reciproci) al fine di pervenire al perfetto raccordo debiti/crediti reciproci in fase di rendiconto: ad esercizio chiuso, e soprattutto a Conto del Tesoriere ricevuto, è sicuramente più difficile sanare eventuali disallineamenti, non potendo più effettuare rettifiche o spostamenti di ordinativi di pagamento o incasso.

È opportuno inoltre tendere alla standardizzazione degli atti e delle procedure, in modo che tutti "parlino la stessa lingua", e in modo da favorire l'interscambio di esperienze, ed eventualmente l'intercambiabilità degli operatori; è inoltre opportuno dotare tutti gli enti del medesimo software gestionale di contabilità: è evidente che nel caso di Servizio Finanziario associato, si tratta di elementi essenziali ed irrinunciabili.

Una volta definite le procedure, si consiglia di codificarle sottoforma di **diagrammi di flusso**, in modo da agevolare gli operatori nell'utilizzo quotidiano: **in appendice se ne riporta qualche esempio** (naturalmente la struttura del diagramma dipende anche dall'organizzazione dell'Ente e del suo Servizio Finanziario).

Parlando di gestione quotidiana, non si può non trattare il tema della **liquidità**: come già scritto, l'Unione vive solo in minima parte di liquidità propria: dipendendo in massima parte dai trasferimenti dei Comuni aderenti, va da sé che anche la liquidità dell'Unione dipende dalle tempistiche con cui i Comuni versano le quote per il funzionamento dei servizi conferiti. diventa quindi essenziale un attento monitoraggio della cassa, con l'obiettivo sia di **assicurare la regolarità dei pagamenti ed il rispetto delle tempistiche di pagamento**, sia di **evitare in ogni modo il ricorso all'anticipazione di tesoreria**.

È fondamentale **stabilire le tempistiche** con cui i Comuni dovranno erogare le quote all'Unione, in modo da garantire all'Unione la necessaria provvista di cassa: tale disciplina potrebbe essere dettata nel regolamento di contabilità (dell'Unione, ma anche dei Comuni), o nelle convenzioni, o con una delibera gestionale adottata dalla Giunta, oppure con una circolare interna, tenendo conto che le prime tre opzioni determinano un sistema rigido che i Comuni, anche qualora si trovassero in sofferenza di cassa, dovranno necessariamente rispettare; inoltre, anche la modifica delle tempistiche richiede tempi più lunghi e procedure

più complesse. Impostando un sistema più elastico, invece, è possibile raccordare la gestione di cassa dei vari enti, eventualmente facendo in modo che gli enti con maggiore disponibilità di cassa anticipino i versamenti all'Unione, permettendo agli enti "in affanno" di cassa di ritardare in certa misura i versamenti, senza danneggiare la cassa di Unione: in tal modo si crea una sorta di **unico budget di cassa** a "vasi comunicanti" che avvantaggia tutti gli enti; il funzionamento del sistema è agevolato nel caso di Servizio Finanziario associato; si tratta comunque di un meccanismo da utilizzare con **estrema cautela**, poiché potrebbe semplicemente traslare fra enti i problemi di cassa: è quindi sempre indispensabile che gli enti più in difficoltà provvedano **senza indugio** ad analizzare le cause di tale situazione e a risolverla. È consigliabile, inoltre, effettuare **riunioni periodiche** del personale coinvolto nel/nei Servizi Finanziari, per analizzare congiuntamente le situazioni di cassa dei Comuni e dell'Unione e pianificare i flussi, almeno nel breve/medio periodo.

Il D.Lgs. 118, ha reintrodotto la gestione di cassa nei bilanci di previsione, e quindi - se le previsioni di cassa sono effettuate con una certa logica e non solo come adempimento formale - già in sede di predisposizione del bilancio e in sede di variazione è possibile rendersi conto delle eventuali difficoltà di cassa che si incontreranno nel corso dell'esercizio, tuttavia, occorre rilevare che se il bilancio presenta una "velocità di gestione" adeguata per quanto riguarda la competenza, non appare uno strumento sufficientemente "veloce" per la gestione della cassa: infatti il bilancio "fotografa" la cassa in determinati momenti dell'anno, mentre - soprattutto in questi ultimi tempi - l'andamento di cassa delle entrate e delle spese è divenuto estremamente dinamico: le situazioni cambiano in continuazione, in forza di una moltitudine di fattori esterni all'Ente.

Per questo sarebbe utile avviare nell'Unione e nei Comuni l'elaborazione di un **budget di cassa**, dando evidenza delle proiezioni degli incassi e dei pagamenti che si presume di realizzare, da effettuare con cadenza periodica, sia con riferimento alla gestione della competenza che alla gestione dei residui; la predisposizione di questo documento dovrebbe tener conto dei seguenti elementi:

- fondo di cassa iniziale;
- ammontare dei residui attivi e passivi all'inizio dell'anno, e relativi tempi stimati di incasso e di pagamento;
- impegni ed accertamenti da assumere nel corso dell'esercizio sul bilancio di competenza, e relativi tempi stimati di incasso e pagamento;
- eventuali vincoli di finanza pubblica;
- eventuale quota di cassa vincolata;

Il tutto dovrebbe naturalmente essere gestito in modo dinamico, modificando periodicamente le stime dei tempi di incasso e pagamento.

Se istituzionalizzato, questo metodo di lavoro consentirebbe di incassare ed effettuare pagamenti in coerenza con le effettive disponibilità e nel rispetto della legge e dei vincoli, permettendo di intervenire con misure correttive in caso di necessità; può essere inoltre uno strumento che consente di responsabilizzare il Responsabile/Dirigente d'Area/Servizio, compatibilmente con gli specifici obiettivi di gestione della cassa già assegnatigli con il PEG, oltre che rappresentare strumento di trasparenza per gli Enti associati.

Si tratta indubbiamente di uno strumento utile, che dà una visione dell'andamento di cassa dell'intero esercizio, ma allo stesso tempo di uno strumento complesso, e che potrebbe apparire poco fattibile negli Enti di piccole/medie dimensioni, spesso caratterizzati da carenza di personale: ottimi risultati si ottengono anche con metodi più semplici e di più breve periodo: ad esempio una programmazione mensile o trimestrale che consideri:

- fondo di cassa presente in tesoreria alla data della verifica;
- ammontare fatture già liquidate;
- ammontare altre liquidazioni già "sulla scrivania" del ragioniere;
- stima delle spese fisse (stipendi, imposte, mutui passivi, utenze, contratti continuativi, ecc.) da pagare nell'arco del mese/trimestre;
- stima fatture che perverranno nell'arco del mese/trimestre;
- stima degli eventuali incassi che perverranno nell'arco del mese/trimestre

Nella valutazione del saldo, occorrerà naturalmente considerare se si va ad intaccare la giacenza di cassa vincolata.

**In appendice al presente vademecum si fornisce un file excel** che potrebbe essere utile per condurre tale tipo di **analisi a livello aggregato** (eventualmente adattando alle proprie realtà le voci di entrata e spesa), in modo da individuare le migliori strategie per assicurare sufficiente provvista di cassa all'Unione, salvaguardando i Comuni più in difficoltà.

Quale che sia il metodo prescelto, **la cassa deve essere una delle principali preoccupazioni** non solo del "ragioniere capo", ma anche e forse soprattutto delle persone che svolgono l'attività più operativa di incasso e pagamento, anzi, il loro apporto proattivo è spesso fondamentale per accorgersi per tempo di eventuali problemi di scarsa tenuta delle entrate.

Si sottolinea che non si tratta "solo" di evitare l'aggravio di spesa per interessi passivi determinati dal ricorso all'anticipazione di tesoreria, ma bensì di **evitare il blocco dell'utilizzo della parte non vincolata dell'avanzo di amministrazione**: come noto, infatti, ai sensi dell'art. 187, comma 3/bis del TUEL, gli enti non possono utilizzare tale quota di avanzo se si trovano nelle situazioni previste dagli articoli 195 (utilizzo in termini di cassa di entrate a specifica destinazione per il finanziamento di spese correnti) e 222 (utilizzo anticipazione di tesoreria).

Strettamente connesso all'analisi della cassa, è l'argomento della **tempestività dei pagamenti**:

se è un argomento importante sui Comuni, lo è ancora di più per l'Unione, in quanto – come noto – il mancato rispetto costringe ad accantonare un apposito Fondo Garanzia Debiti Commerciali, che se accantonato su Unione determina ripercussioni negative non solo sul bilancio dell'Unione, ma anche sui bilanci di tutti i Comuni aderenti, ai quali potrebbero essere richieste risorse aggiuntive per foraggiare il FGDC di Unione.

#### La norma

- l'articolo 183 del Tuel, al comma 8, recita:  
Al fine di evitare ritardi nei pagamenti e la formazione di debiti pregressi, il responsabile della spesa che adotta provvedimenti che comportano impegni di spesa ha l'obbligo di accertare preventivamente che il programma dei conseguenti pagamenti sia compatibile con i relativi stanziamenti di cassa e con le regole del patto di stabilità interno; la violazione dell'obbligo di accertamento di cui al presente comma comporta responsabilità disciplinare ed amministrativa. Qualora lo stanziamento di cassa, per ragioni sopravvenute, *non consenta di far fronte all'obbligo contrattuale, l'amministrazione adotta le opportune iniziative, anche di tipo contabile, amministrativo o contrattuale, per evitare la formazione di debiti pregressi.*





## 6. IL CONTROLLO E IL MONITORAGGIO

Le principali scadenze di Bilancio - e in particolare l'assestamento e la verifica degli equilibri, da effettuarsi almeno una volta all'anno, entro il 31 luglio - sono occasione per il monitoraggio della gestione dell'Unione, ma, è evidente la necessità di effettuare controlli sullo stato delle entrate, ulteriori rispetto a quelli previsti dal TUEL e con una certa periodicità: questo è tanto più vero per il bilancio dell'Unione, la cui gestione si ripercuote sui bilanci dei Comuni aderenti.

Il monitoraggio finanziario è però solo un aspetto della gestione dell'Ente: occorre monitorare anche la qualità dei servizi erogati e l'efficienza degli stessi, pertanto **il monitoraggio finanziario va condotto in parallelo con il controllo di gestione**, per il quale si rimanda allo specifico vademecum.

Proprio perché occorre limitare ripercussioni negative sui bilanci dei Comuni, il monitoraggio condotto sul bilancio dell'Unione **deve avere sempre come orizzonte quello di evitare aumenti di quote a carico dei Comuni aderenti**, pertanto dovrà prendere in considerazione in particolare le entrate proprie dell'Unione, per verificarne la tenuta, e nel caso si rilevino scostamenti significativi rispetto alle previsioni, sarà necessario intervenire prioritariamente rivedendo le spese dell'Unione; nel caso ciò non fosse sufficiente, si dovrà valutare l'eventuale utilizzo di risorse proprie dell'Unione (ad esempio avanzo parte disponibile) per evitare di chiedere risorse aggiuntive ai Comuni.

Nel condurre il monitoraggio, è importante il **coinvolgimento degli amministratori**: mentre nei Comuni le entrate e in particolare le spese sono oggetto di particolare attenzione da parte degli assessori, nelle Unioni, proprio perché si tratta di enti di secondo livello, questo aspetto rischia di restare sullo sfondo, con l'effetto di ridurre il vaglio critico che normalmente si ha nei Comuni, dove gli amministratori hanno modo di constatare in maniera più diretta le ripercussioni sul bilancio delle loro decisioni e di quelle dei Responsabili dei Servizi; in caso contrario, potrebbe sussistere il rischio di aumento della spesa rilevato in ritardo, e in particolare il rischio di attivazione di contratti

che determinano spese di lungo periodo, che aumentano la rigidità del bilancio dell'Unione: proprio perché i Comuni finanziano saldi e non spese, questo aumento e irrigidimento della spesa può non essere immediatamente rilevato, perché compensato dalle entrate dei servizi dell'Unione o dai contributi statali e/o regionali a sostegno delle funzioni trasferite, con il rischio di giungere tardi ad adottare misure correttive: ecco perché potrebbe essere importante accompagnare la comunicazione delle quote con uno specifico report che evidenzi l'effettivo costo dei servizi ed eventualmente la sua evoluzione nel tempo.

Il controllo di gestione, da compiere in parallelo, dovrebbe servire anche a questo: rendere edotti gli amministratori di come si sta evolvendo la spesa e di come vengono spese le risorse provenienti dai Comuni.

Occorre avere ben chiaro che le Unioni hanno necessità di maggior programmazione e controllo rispetto ai Comuni, per la maggiore complessità della governance, e per la maggiore complessità organizzativa.

Per favorire il coinvolgimento degli amministratori, e anche per permettere il passaggio di informazioni agli assessori dei Comuni, si ritiene utile istituire appositi **gruppi di lavoro**, formati dal Responsabile del Servizio conferito, e dagli assessori di Unione e dei Comuni competenti per materia.

In assenza anche dei gruppi di lavoro, è importante comunque che gli amministratori informino periodicamente le rispettive Giunte ed i rispettivi Consigli sulle decisioni e sull'operato dell'Unione. Come già scritto, in occasione delle principali scadenze di bilancio, e in occasione delle principali variazioni, è necessario comunicare prontamente ai Comuni eventuali adattamenti alle quote a loro carico: si ritiene sconsigliabile determinare una situazione in cui i Comuni conguagliano le quote nell'esercizio successivo, in quanto in tale esercizio potrebbero non avere risorse sufficienti a far fronte alle quote di competenza e ai conguagli dell'esercizio precedente, generando un circolo

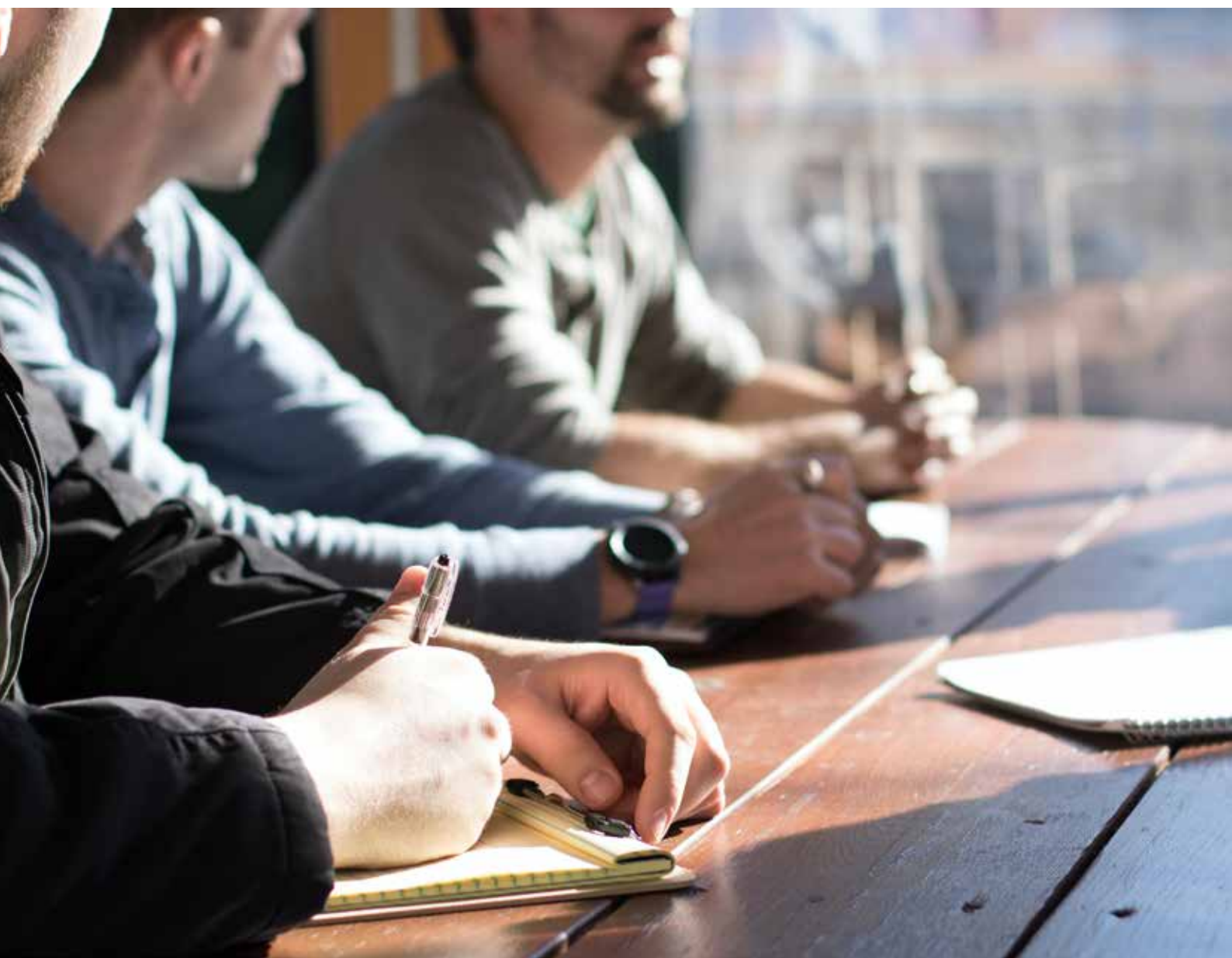
vizioso di progressiva insolvenza dei Comuni nei confronti dell'Unione.

Parlando di controllo e monitoraggio, si sottolinea inoltre l'importanza per i bilanci dei Comuni dei seguenti adempimenti e verifiche da condurre su Unione, in quanto a seconda dell'esito potrebbe essere necessario utilizzare maggiori risorse proprie di Unione, o addirittura richiedere risorse ulteriori ai Comuni:

- **verifica per salvaguardia degli equilibri di bilancio** prevista dall'art. 193 del TUEL, da effet-

tuarsi obbligatoriamente almeno una volta entro il 31 luglio di ciascun anno;

- **verifica esistenza debiti fuori bilancio** da riconoscere e ripianare;
- **verifica del contenzioso in essere**, che potrebbe richiedere accantonamenti a "Fondo contenzioso";
- **verifica perdite eventuali società partecipate**, che potrebbe richiedere accantonamento a "Fondo perdite società partecipate";



## 7. IL REGOLAMENTO DI CONTABILITÀ: LE PECULIARITÀ DELL'UNIONE DEI COMUNI

Il Regolamento di Contabilità "stabilisce le norme relative alle competenze specifiche dei soggetti dell'amministrazione preposti alla programmazione, adozione ed attuazione dei provvedimenti di gestione che hanno carattere finanziario e contabile", pertanto ha un impatto importante su gran parte dell'attività dell'Ente: sono quindi evidenti, nel caso di Unioni di Comuni, le motivazioni a favore dell'adozione di un Regolamento di Contabilità uniforme per l'Unione e per i Comuni ad essa aderenti.

L'omogeneizzazione dei Regolamenti di Contabilità potenzia l'efficienza degli Uffici, armonizzando le regole di ingaggio, sia tra gli Uffici, sia tra gli Uffici e i soggetti con cui a vario titolo i Comuni entrano in contatto, compresa l'Unione stessa.

Considerato il livello di dettaglio già contenuto nelle norme, è bene che tutti i regolamenti siano strutturati in una forma snella, che ne consenta la diretta operatività, affinché disciplinino aspetti organizzativi che il TUEL rimanda alla facoltà regolamentare dei singoli Enti.

L'articolo 152, comma 4, del TUEL, consente agli Enti in taluni casi di derogare alle disposizioni ivi contenute se il regolamento di contabilità pre-

veda una differente disciplina: ciò significa che in determinati processi specificamente elencati, un Regolamento di Contabilità può disciplinare aspetti organizzativi che, in particolare in un'Unione, possono arginare asimmetrie nelle relazioni. Si pensi alla regolazione degli atti di accertamento delle entrate, di impegno delle spese, il rilascio dei pareri di regolarità contabile, l'acquisizione dei pareri da parte dell'organo di revisione, l'iter per l'approvazione del DUP, del bilancio di previsione e del rendiconto.

Il Regolamento unico di Contabilità per l'Unione ed i Comuni può essere concepito a diversi livelli di complessità: a seconda delle clausole inserite, esso stesso **può trasformarsi in un importante strumento di impulso all'intera gestione associata, e al coordinamento delle politiche di Unione e Comuni.**

Di seguito si riportano alcuni passaggi peculiari di un Regolamento di Contabilità uniforme di Unione e Comuni ad essa aderenti (i passaggi sono tratti dal Regolamento di Contabilità dell'Unione Romagna Faentina; per la versione integrale del Regolamento si rimanda a specifico allegato in appendice):

**TITOLO ... - IL SERVIZIO ECONOMICO FINANZIARIO****Art... - Oggetto del Regolamento ed ambito di applicazione:**

...

Il presente Regolamento disciplina la gestione finanziaria, economica, patrimoniale e contabile dell'Unione ... e dei Comuni ad essa aderenti (da ora in poi denominati ente/i) al fine di garantire il perseguimento degli equilibri di bilancio ed il rispetto degli obiettivi di finanza pubblica.

*(nel caso di conferimento del Servizio Finanziario)* Il presente Regolamento è deliberato dal Consiglio dell'Unione ... per tutti gli enti aderenti all'Unione che hanno conferito all'Unione stessa le funzioni di contabilità, bilancio, cassa economale, provveditorato, programmazione e controllo di gestione, gestione amministrativa e contabile del patrimonio. Tale Regolamentazione unica è coerente con le logiche di costruzione e sviluppo dell'Unione e con la struttura organizzativa del servizio economico finanziario.

...

**Art. ... - Il Responsabile del servizio economico finanziario**

...

*(nel caso di conferimento del Servizio Finanziario)* Il Dirigente/Responsabile del Settore Finanziario dell'Unione svolge le sue funzioni anche per gli enti aderenti all'Unione che abbiano conferito la funzione di ragioneria e contabilità, cassa economale, controllo di gestione e pianificazione e controllo strategico, così come stabilito dalla relativa convenzione, dal presente Regolamento e dagli eventuali ulteriori atti in materia. Egli assicura il coordinamento dei processi di pianificazione, gestione e controllo contabile delle risorse economiche e finanziarie.

...

**TITOLO ... - PIANIFICAZIONE - PROGRAMMAZIONE - PREVISIONE****Art. ... La programmazione dell'Unione**

La programmazione dei Comuni aderenti all'Unione ... può essere elaborata a livello territoriale sovra comunale nel rispetto dell'autonomia dei singoli enti. La programmazione sovra comunale può essere rappresentata dal piano strategico quale documento in cui confluiscono percorsi ed azioni di sviluppo comuni per l'intero territorio, nel rispetto delle diverse comunità e ambiti.

...

**Art. ... - Il Documento Unico di Programmazione dell'Unione ...**

Al fine di rendere coerente lo sviluppo istituzionale ed organizzativo del Sistema Unione-Comuni con gli aspetti di programmazione e pianificazione, il DUP è di norma proposto in modo unitario ed integrato dall'Unione e dai Comuni per gli elementi strategici e per quanto attiene alla definizione degli obiettivi di lungo e medio periodo. Queste parti del DUP potranno essere deliberate solo dall'Unione dovendo poi i singoli Comuni recepire le parti di competenza e approvarle insieme e in coerenza con il proprio bilancio di previsione. I Comuni sotto i 5.000 abitanti possono utilizzare le modalità semplificate di redazione documentale qualora tale soluzione risulti più efficiente anche in relazione all'organizzazione complessiva delle attività.

...

**Art. ... - Lo schema del bilancio di previsione finanziario dell'Unione e sua formazione**

La formazione del bilancio di previsione dell'Unione segue le tempistiche e le modalità già definite all'articolo ... In considerazione della natura dell'Unione quale ente di secondo livello le cui dotazioni finanziarie sono messe a disposizione dai Comuni conferenti in relazione alle funzioni conferite e alle attività richieste, il processo di formazione del bilancio di previsione dell'Unione è intrinsecamente collegato ai processi di formazione dei Bilanci di previsione dei Comuni conferenti.

Il bilancio di previsione dell'Unione è elaborato dal servizio economico finanziario secondo un processo di scambio di informazioni dai Comuni all'Unione e viceversa teso a dare elementi in ordine:

- alle risorse che possono essere messe a disposizione dai Comuni;
- alle necessità di spesa emergenti dai settori in relazione alle funzioni conferite e alle attività che si prevede di realizzare.

La Giunta dell'Unione è il luogo di confronto che:

- esamina la proposta di bilancio di previsione dell'Unione e fornisce le indicazioni di sintesi per la sua definizione;
- trasferisce le indicazioni di carattere politico dai Comuni all'Unione e viceversa;
- garantisce l'applicazione dei criteri di ripartizione della spesa in modo conforme alle decisioni assunte;
- compone le eventuali problematiche emergenti in relazione alla formazione del bilancio dell'Unione con riferimento alla definizione delle quote da porre a carico degli enti.

La nota integrativa allegata al bilancio di previsione dell'Unione deve contenere l'indicazione di dettaglio delle quote che ciascun Comune è chiamato a trasferire e l'attestazione circa le quote che risultino effettivamente finanziate dai Comuni così come previsto dai singoli bilanci di previsione.

In caso di mancata corrispondenza deve essere definito ed attuato un processo di convergenza che porti alla equivalenza dei trasferimenti da concludersi entro i termini fissati dalla legge per l'approvazione della delibera di salvaguardia degli equilibri di bilancio.

La corrispondenza delle quote deve essere verificata in occasione del Rendiconto di gestione dell'Unione di cui al successivo art....

...

#### **Art. - Il Piano esecutivo di gestione dell'Unione e dei Comuni**

...

Al fine di mantenere la coerenza fra lo sviluppo istituzionale ed organizzativo del Sistema Unione-Comuni e gli aspetti di programmazione e pianificazione, le strutture dei PEG devono essere coerenti con la struttura organizzativa dell'Unione quale ente cui sono state trasferite le funzioni ed il personale. L'articolazione del PEG dei Comuni deve quindi tendere alla omogeneità con il PEG dell'Unione e deve comunque dimostrare la riconducibilità degli stanziamenti ancora in essi presenti ai Dirigenti e ai Capi servizio responsabili delle entrate e delle spese e dipendenti dell'Unione.

...

#### **Art ... - Organi competenti per le variazioni di bilancio**

I Dirigenti degli uffici in cui è organizzata la struttura dell'Unione e ai quali ciascuna Giunta, con la deliberazione di approvazione del PEG ovvero con altri atti di organizzazione equivalenti, attribuisce la titolarità gestionale di capitoli di entrata e/o di spesa o la titolarità di specifiche procedure di entrata e/o di spesa, per motivate esigenze connesse con il conseguimento degli obiettivi loro assegnati, possono effettuare, con provvedimenti da definire "determinazioni" e da classificarsi con sistemi di raccolta che individuano la cronologia degli atti e l'ufficio di provenienza, per ciascuno degli esercizi di bilancio approvato, le seguenti variazioni sia in termini di competenza che in termini di cassa:

- le variazioni di PEG, consistenti in storni di fondi compensativi fra capitoli di entrate appartenenti alla medesima categoria e fra capitoli di spesa appartenenti allo stesso macroaggregato escluse variazioni dei capitoli appartenenti ai macroaggregati riguardanti i trasferimenti correnti, i contributi agli investimenti, ed ai trasferimenti in conto capitale, che sono di competenza della Giunta;
- le variazioni di bilancio che si rendono necessarie nel corso della gestione e comunque entro il 31 dicembre, consistenti in:

- riduzione di stanziamenti di capitoli di spesa, in termini di competenza e in termini di cassa, e di incremento di pari importo dei correlati stanziamenti di capitoli di spesa riguardanti il fondo pluriennale vincolato, con conseguente variazione nelle annualità successive della dotazione del fondo pluriennale vincolato iscritto in entrata e della dotazione dei correlati stanziamenti di capitoli di spesa;
- incremento di stanziamenti di capitoli di spesa, in termini di competenza e in termini di cassa, con decremento di pari importo dei correlati stanziamenti di capitoli di spesa riguardanti il fondo pluriennale vincolato, con conseguente variazione sulle annualità successive della dotazione del fondo pluriennale vincolato iscritto in entrata e dei correlati stanziamenti di capitoli di spesa.

L'operatività della disposizione contenuta nel precedente comma è disposta dalla Giunta dell'Unione con propria deliberazione. Fino al momento di tale disposizione le tipologie di variazioni di cui al precedente comma sono adottate con determinazione del Responsabile del servizio economico finanziario.

### **TITOLO ... - LA RENDICONTAZIONE**

...

#### **Art.... - Il Rendiconto dell'Unione ...**

Il risultato di amministrazione dell'Unione, determinato in sede di rendiconto, può prevedere la presenza di quote vincolate per trasferimenti relativi ai finanziamenti delle funzioni conferite dai Comuni.

Le quote vincolate di cui al precedente comma possono essere utilizzate:

- per il finanziamento di spese relative alla medesima funzione con riferimento al Comune titolare;
- per il finanziamento di spese relative ad altre funzioni, purché già conferite, con riferimento al Comune titolare;
- per il finanziamento di spese relative alla medesima funzione con riferimento alla generalità dei Comuni;
- per il finanziamento delle spese relative alla restituzione delle quote agli enti titolari.

La scelta in merito all'utilizzo delle quote di cui al precedente comma è assunta dal Consiglio dell'Unione, in sede di rendiconto relativo all'esercizio di riferimento, a seguito di specifica proposta della Giunta, formulata nella relazione alla gestione di cui all'art. 151, comma 6, del D.Lgs. 267/2000.

Qualora al termine di un esercizio dovessero risultare quote di trasferimenti iscritti nell'entrata del conto del bilancio dell'Unione non interamente finanziati dagli enti conferenti la Giunta dell'Unione, nell'ambito della propria relazione sulla gestione, ne deve dare evidenza.

In caso si verifichi la situazione di cui al comma precedente il Consiglio dell'Unione, pur identificando le quote di spettanza di ciascun ente nel risultato di amministrazione, non ne dispone l'applicazione nei confronti del Comune inadempiente al fine di tutelare l'equilibrio finanziario del bilancio dell'Unione nel rispetto anche di quanto indicato al precedente art. ...

...

### **TITOLO ... - SERVIZIO DI TESORERIA**

#### **Art. ... - Affidamento del servizio di tesoreria**

Il servizio di tesoreria è affidato mediante procedura aperta, previa pubblicazione di bando di gara, secondo la legislazione vigente in materia di contratti delle pubbliche amministrazioni per quanto applicabili alla specifica materia.

Nell'ambito dell'Unione gli enti che ne fanno parte provvedono, di norma, all'affidamento del servizio di tesoreria, per il tramite della Stazione Unica Appaltante, in forma congiunta in modo da identificare un unico tesoriere per l'intero territorio dell'Unione.

Ai fini del precedente comma 2 la convenzione di tesoreria viene deliberata dal Consiglio dell'Unione previa deliberazione, da parte dei Consigli dei Comuni, delle linee di indirizzo.

...

### **TITOLO ... - INVESTIMENTI E INDEBITAMENTO**

#### **Art. ... - Il rilascio di fidejussioni da parte dell'ente**

Con la deliberazione consiliare che autorizza il rilascio della fideiussione, l'ente può limitare la garanzia al solo debito principale e/o valersi del beneficio della previa escussione del debitore principale.

Sulla proposta di deliberazione consiliare deve essere acquisito il parere dell'Organo di revisione contabile dell'ente, ai sensi dell'art. 239 del D.Lgs. 267/00, comma 1, lett. b), punto 4.

Il rilascio della garanzia fidejussoria può essere disposto, oltre che ai soli enti previsti dall'art. 207 del D.Lgs. 267/2000, anche nei confronti dell'Unione ... in relazione alle operazioni di indebitamento effettuate da quest'ultima secondo i limiti di cui all'articolo che segue.

#### **Art. ... - Gli investimenti e l'indebitamento fra Unione e Comuni**

L'Unione ed i Comuni deliberano propri Piani triennale per le opere pubbliche che devono trovare corrispondenza con i dati di bilancio di ciascuna amministrazione.

I Comuni possono individuare specifici interventi che:

- per ragioni di economicità, efficienza ed efficacia;
- al fine di reperire maggiori cofinanziamenti pubblici;
- per rilevanza sovraterritoriale;

siano svolti dall'Unione con imputazione a carico del bilancio di quest'ultima e con trasferimento a carico dei Comuni per il finanziamento delle relative spese.

L'Unione ed i Comuni possono contrarre indebitamento, nelle forme e nel rispetto dei vincoli di legge, per il finanziamento degli investimenti come sopra descritti e con riferimento ad ambiti relativi alle funzioni conferite.

In caso di assunzione di mutui da parte dell'Unione, spetta ai Comuni il finanziamento delle quote di ammortamento da disporsi con trasferimenti a favore dell'Unione stessa. Tali trasferimenti sono da attribuirsi pro-quota ai diversi enti interessati in relazione alla rilevanza dell'intervento nel proprio territorio.

I Comuni possono finanziare con ricorso all'indebitamento le quote di trasferimento all'Unione per il finanziamento di investimenti che effettuerà l'Unione nel territorio del Comune per effetto di specifici accordi o di gare svolte unitariamente su tutto il territorio.

L'Unione può condurre delle gare congiunte per l'assunzione di indebitamento a carico dei Comuni aderenti.





## 8. L'AVANZO DI AMMINISTRAZIONE

Nel caso in cui l'Unione registri maggiori entrate ovvero delle economie di spesa relativamente ai servizi trasferiti, a fine anno si genera un avanzo di amministrazione. Trattandosi di finanza «derivata», l'origine di questo avanzo deve essere attentamente analizzata per singolo servizio, di modo che si possa attribuirne l'origine (la «paternità»).

Il principio generale che caratterizza la gestione dell'avanzo di Unione è che esso, in qualche modo, ritorni ai Comuni che hanno erogato le risorse da cui l'avanzo trae il proprio finanziamento. Nella prassi si riscontrano le seguenti principali metodiche, caratterizzate da crescente livello di rigidità:

- considerare l'avanzo che si genera dai servizi trasferiti come **avanzo libero** (salvi naturalmente i vincoli di legge), a disposizione del Consiglio di Unione per riequilibrare il bilancio dell'Unione, finanziare spese di investimento di Unione, finanziare azioni di perequazione, finanziare spese correnti non ripetitive di Unione, finanziare azioni di contrasto all'aumento delle quote o di riduzione delle quote a carico dei Comuni; una tale soluzione appare legittima, considerato che comunque l'utilizzo dell'avanzo va a beneficio dei Comuni, se non altro perché evita di richiedere loro ulteriori risorse;
- considerare l'avanzo che si genera dai servizi trasferiti come **avanzo vincolato a favore dei Comuni, su decisione del Consiglio di Unione, in sede di approvazione del rendiconto**: la decisione di vincolare è lasciata al Consiglio, che stabilisce l'indirizzo di utilizzo a titolo di rimborso ai Comuni, e/o per finanziare azioni di contrasto dell'aumento delle quote a carico dei Comuni stessi; circa la classificazione di tale avanzo nel prospetto A2, sarebbe opportuna una voce specifica, che dia evidenza del fatto che tale vincolo dipende dalla decisione del Consiglio, come accade per la voce "vincoli formalmente attribuiti dall'ente", che però si riferisce a casistica differente; in mancanza non resta che classificarlo alla voce "avanzo vincolato da trasferimenti";

- considerare l'avanzo che si genera dai servizi trasferiti come **avanzo vincolato da trasferimenti per sua natura**, indipendentemente da qualsiasi decisione del Consiglio, anche in questo caso da rimborsare ai Comuni, e/o da utilizzare sia per finanziare azioni di contrasto dell'aumento delle quote a carico dei Comuni stessi; questa prassi appare la più corretta.

Nel secondo e terzo caso, l'avanzo vincolato deve essere «attribuito» ai singoli enti in relazione alle percentuali di contribuzione allo stesso; inoltre si dovrebbe generare avanzo libero solo in misura marginale.

La seconda e terza opzione dovrebbero essere codificate nel Regolamento di Contabilità, che dovrebbe indicare in quali casi l'avanzo è da considerarsi vincolato a favore dei Comuni.

In che modo l'avanzo di amministrazione può essere utilizzato da parte dell'Unione?

**Avanzo vincolato da trasferimenti (economie sui servizi trasferiti)** – può essere utilizzato per:

- abbassare le quote a carico dei Comuni, o perlomeno contrastarne l'aumento (come avanzo vincolato non occorre attendere la salvaguardia per la sua applicazione);
  - finanziare progetti ad hoc;
  - azioni di perequazione;
- creare un «fondo» per far fronte ad eventuali aumenti di spesa;

**Avanzo libero** – può essere utilizzato per:

- equilibri di bilancio;
  - investimenti di Unione;
  - azioni di perequazione;
  - spese correnti non ricorrenti;
- anche l'avanzo libero può essere utilizzato per evitare l'aumento delle quote a carico dei Comuni, previa verifica degli equilibri di bilancio che rilevi una situazione di squilibrio, e previa decisione del Consiglio di Unione di ripianare lo squilibrio mediante utilizzo di avanzo libero;

Come si diceva, l'avanzo vincolato da trasferimenti che si genera in Unione deve essere «attribuito» ai singoli enti in relazione alle percentuali di contribuzione allo stesso: per tale operazione si rende quindi necessario ripercorrere l'iter di calcolo delle quote utilizzando non più i dati delle previsioni assestate, ma bensì i dati di rendiconto: è necessario attribuire la paternità dell'avanzo ai Comuni con lo stesso criterio con cui sono state richieste le quote che hanno generato l'avanzo.

Come per il calcolo quote in sede di bilancio e di sue variazioni, anche per la determinazione della "paternità" dell'avanzo vincolato si ritiene importante la codifica per centri di costo, o analoga codifica operativa, che permetta di riconoscere l'Ente a cui fa riferimento un determinato capitolo di entrata o di spesa.

**Molto importante:** nella determinazione dell'avanzo vincolato a favore dei Comuni è necessario **prioritariamente garantire la copertura delle quote accantonate dell'avanzo di amministrazione**, e in particolare del Fondo Crediti di Dubbia Esigibilità, e delle altre quote vincolate dell'avanzo, non correlate ai trasferimenti da parte dei Comuni; fatto questo si procederà alla quantificazione dell'avanzo vincolato a favore dei Comuni.

Ma l'avanzo vincolato correlato ai servizi conferiti non si genera solo dalla competenza: anche le economie di spesa a residuo, non compensate da storni di residui attivi, generano avanzo vincolato che occorre attribuire ai singoli Comuni: per tale operazione si potrebbe ipotizzare il seguente metodo:

- raggruppare gli storni di residui attivi e passivi per servizio conferito;
- calcolare la differenza fra storni di residui passivi e storni di residui attivi: tale differenza costituisce la quota di avanzo vincolato dalla gestione residui generata da quel particolare servizio conferito;
- applicare a tale importo il criterio di riparto previsto per quel particolare servizio conferito (in percentuale agli abitanti, in percentuale al personale, in base alla percentuale storica, ecc);
- siccome i valori dei parametri di calcolo cambiano da un esercizio all'altro, si renderebbe necessario individuare anche le annualità di provenienza dei residui, ma il sistema diverrebbe troppo macchinoso, pertanto si può raggiun-

gere una buona approssimazione utilizzando i parametri dell'esercizio oggetto di rendicontazione.

Nel caso di servizi con un sistema di calcolo "puntuale" delle quote (come ad esempio i servizi sociali), il consiglio è di tracciare per Comune già dall'origine gli impegni e gli accertamenti, in modo da ricondurre agevolmente ad ogni singolo Comune anche gli storni dei residui attivi e passivi.

L'operazione è sicuramente agevolata nel caso di impostazione del bilancio di Unione per centri di costo correlati sia al Servizio, sia al singolo Comune: in tal caso anche i capitoli dei residui sono codificati, e pertanto possono fornire agevolmente informazioni sulla provenienza del residuo (comune, servizio, ecc.).

Per completezza, si evidenzia che anche i minori accantonamenti in fase di consuntivo (ossia gli importi da indicare nella colonna d del prospetto A1 allegato al rendiconto) liberano avanzo, e anche tale avanzo nel caso dell'Unione dovrebbe trovare la sua "paternità", confluendo nell'avanzo vincolato da trasferimenti: potrebbe essere molto difficile, se non impossibile, ricostruire il servizio da cui provenivano i fondi a suo tempo accantonati, pertanto si potrebbe ipotizzare l'utilizzo del criterio più generico, quale quello della popolazione: trattandosi di scelta discrezionale, si ritiene che non possa essere lasciata alla competenza del Responsabile Finanziario, ma che debba in qualche modo essere assunta dal Consiglio dell'Unione, o in sede di approvazione del regolamento di contabilità, oppure negli atti di approvazione del rendiconto dell'Unione.

Anche in questo caso, l'impostazione del bilancio di Unione per centri di costo correlati sia al Servizio, sia al singolo Comune agevola le operazioni, in quanto spacchettando le entrate nel bilancio dell'Unione per singolo Comune, si rende possibile calcolare anche FCDE distinti per Comune.

## 9. DEBITI E CREDITI RECIPROCI

Dell'argomento si è già scritto nel paragrafo relativo al coordinamento dei bilanci di Unione e Comuni; in questo paragrafo si riprendono alcuni concetti, aggiungendo qualche ulteriore considerazione.

Il Decreto Legislativo n. 118/2011 prevede che la relazione allegata al rendiconto della gestione debba contenere "gli esiti della verifica dei crediti e debiti reciproci con i propri enti strumentali e le società controllate e partecipate" dell'ente locale. Il legislatore non ha dunque previsto un obbligo di consolidamento dei conti tra Comuni e Unione, tuttavia la stessa magistratura contabile (Delib. n. 215/2021/PRSE Corte dei Conti, Sezione Regionale di controllo per l'Emilia Romagna<sup>2</sup>) ha ravvisato l'esigenza di garantire la necessaria corrispondenza tra le poste iscritte a bilancio dell'Ente con quelle dell'Unione. La mancata riconciliazione dei crediti e debiti può compromettere gli equilibri di bilancio o quanto meno potrebbe incidere sulla loro parziale inattendibilità, dal momento che le poste iscritte non trovano la necessaria conferma nei bilanci degli enti "collegati". Come già scritto, la verifica necessita, quindi, di livelli di analisi accurata nella parte finanziaria del bilancio.

Pertanto, sebbene non vi sia obbligo, è importante che gli enti interessati procedano:

- in fase di bilancio, ad una iscrizione delle po-

ste di trasferimenti a favore delle Unioni che siano collegate a prospetti riportanti le entrate e le spese presunte dei singoli servizi (sarebbe opportuna l'acquisizione da parte dell'Unione delle determine di impegno quote sui bilanci comunali, a garanzia della disponibilità effettiva delle risorse richieste ai Comuni);

- in fase di rendiconto, ad un'approvazione dei rendiconti di dettaglio dei singoli servizi, che evidenzino gli scostamenti rispetto alla previsione nonché ad una parifica delle poste reciproche ovvero a un allineamento dei residui attivi e passivi conservati nel conto del bilancio.

Le entrate principali delle Unioni sono rappresentate dai contributi dei Comuni per i servizi conferiti. Ne deriva la centralità di un corretto coordinamento dei flussi finanziari fra comuni e unioni. La frequenza dei pagamenti e i criteri di riparto sono definiti nelle convenzioni (molte volte diverse da servizio a servizio o carenti nel disciplinare i rapporti finanziari) o nei regolamenti di contabilità. Spesso i flussi si sovrappongono, creando molte «partite infragruppo» e la conseguente necessità di elisioni della stessa voce che più volte viene registrata in entrata e spesa sui bilanci dei Comuni e delle Unioni. La rilevanza di queste poste, specie per le Unioni, fa sì che l'attività sia fondamentale per garantire la veridicità e l'attendibilità

- 
- 2 a) 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 (attuata dall'Italia con il decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 54 – Attuazione della direttiva 2011/85/UE relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri), denominata «regole di bilancio numeriche».
- b) In proposito è stato già affermato che «nel settore della finanza pubblica allargata le partite creditorie e debitorie afferenti alle relazioni tra enti pubblici [...] debbano essere rappresentate nei rispettivi bilanci in modo preciso, simmetrico, speculare e tempestivo» (Corte cost., sent. n. 252/2015). Corte dei conti - Relazione sullo stato della finanza locale in Emilia-Romagna 107.
- c) Va osservato peraltro che l'art. 11, comma 6, lett. j, del d.lgs. n. 118/2011, contempla tra i soggetti le società controllate e partecipate e i propri enti strumentali.
- d) Va sottolineato che l'Unione non ricade peraltro in queste categorie e non soggiace quindi agli obblighi formali di asseverazione intestati, in particolare, agli organi di revisione dal citato art. 11 (Sez. reg. contr. Emilia-Romagna, delib. n. 57/2021/PRSE); purtuttavia, l'esigenza di garantire la necessaria corrispondenza tra le poste iscritte a bilancio dell'Ente con quelle dell'Unione assume una sua autonoma rilevanza: non c'è dubbio infatti che la mancata riconciliazione dei crediti e debiti possa realizzare anche in questo caso un vulnus agli equilibri di bilancio o quantomeno potrebbe incidere sulla loro parziale inattendibilità, dal momento che le poste iscritte non trovano la necessaria conferma, in termini di richiesta oggettività, della loro iscrizione in bilancio. (Cfr. Corte conti, Sez. reg. contr. Emilia-Romagna, delib. n. 39/2021/PRSE delib. n. 57/2021/PRSE, 116/2021/PRSE).

della situazione finanziaria rappresentata nel consuntivo. Per questo motivo il rendiconto di questi enti deve essere corredato dell'asseverazione reciproca dei debiti/crediti da parte degli organi di revisione.

Si è già scritto delle operazioni da compiere in fase di previsione, in corso di esercizio e in fase di rieducazione per arrivare al perfetto allineamento dei debiti e crediti reciproci: tale operazione è tanto più necessaria nel caso di Unione dotata di Servizio Finanziario Associato, e ancor più nel caso di Unione dotata di un unico organo di revisione.

In questa sede si sottolinea che la verifica **va effettuata necessariamente in sede di riaccertamento dei residui**, senza attendere la fase successiva di allestimento del rendiconto: prima di chiudere il riaccertamento sui Comuni e sull'Unione occorre dedicare il tempo a tale verifica, apportando se necessario i dovuti aggiustamenti. A margine del precedente argomento si evidenzia che il Legislatore non ha previsto un obbligo di consolidamento dei conti tra Comuni e Unione. Il **consolidamento**, tuttavia, non solo è spesso l'unico modo di conoscere la spesa per le funzioni gestite in forma associata e di definire il contributo dei Comuni partecipanti richiesto per un servizio, ma è anche l'unico sistema in grado di fornire una rappresentazione fedele e completa dei servizi erogati a un territorio. La scelta sul tipo di consolidamento è una diretta conseguenza delle informazioni che si vogliono ottenere.

Il consolidamento è sicuramente un'attività complessa e potrebbe rappresentare un obiettivo poco perseguibile soprattutto dalle Unioni di piccole dimensioni, dove il personale del Servizio Finanziario è spesso "prestato" dai Comuni e già oberato di adempimenti, tuttavia di certo sarebbe opportuna l'aggregazione in un unico bilancio a livello di Unione, da considerare come ente capogruppo, ma altrettanto importante sarebbe poter ricostruire il bilancio del singolo Comune, attribuendo allo stesso la quota parte di entrate e di spese sostenute per suo conto dall'unione.

L'obiettivo del consolidamento è osservare i trend delle grandezze principali. Infatti è poco significativo osservare gli stessi trend nel bilancio della sola Unione o in quello del solo Comune.

Un tale bilancio consolidato sarebbe strumento

molto utile per il controllo di gestione, per valutare il costo pieno dei servizi, e quindi costituirebbe un valido supporto alle decisioni degli Amministratori: per questi aspetti si rimanda all'apposito vademecum.

#### In sintesi:

- La corrispondenza dei debiti e crediti reciproci è condizione per l'attendibilità dei rendiconti di Unione e dei Comuni, e indice di sana gestione;
- la giurisprudenza contabile (Corte dei Conti, sez. di controllo dell'Emilia-Romagna) in molte verifiche dei consuntivi ha chiesto ai comuni partecipanti ad Unioni la verifica reciproca dei crediti debiti (ad esempio Delib. n. 39/2021/PRSE - Corte conti, Sez. reg. contr. Emilia-Romagna);
- non esiste un obbligo di consolidamento dei bilanci di Unione e Comuni;
- tuttavia, sarebbe opportuno redigere un bilancio consolidato a livello di Unione, da considerare come ente capogruppo;
- il bilancio consolidato permette di conoscere il costo pieno dei servizi gestiti in forma associata, e il contributo effettivo dei Comuni per ogni servizio;
- il bilancio consolidato fornisce una rappresentazione del livello di servizi erogati al territorio;
- il bilancio consolidato costituisce la base per analisi di controllo di gestione, e supporto per le decisioni degli Amministratori.

## 10. LA REALIZZAZIONE DI INVESTIMENTI E DI OPERE PUBBLICHE DA PARTE DELL'UNIONE, E LA CONTRAZIONE DI MUTUI

Le Unioni di Comuni sono sempre state escluse dai vincoli di finanza pubblica, ovvero dall'obbligo di rispettare il saldo del patto di stabilità/pareggio di bilancio posto invece a carico dei singoli Comuni fino a tutto l'esercizio 2018.

Tali vincoli, comportando una limitazione alla facoltà di realizzare investimenti nei limiti degli spazi finanziari disponibili, hanno spesso condotto gli enti ad affidare alle Unioni di Comuni il compito di realizzare le opere pubbliche.

Dal 2019 sono stati definitivamente superati gli obblighi del pareggio di bilancio a carico dei Comuni. Pertanto, la realizzazione delle opere pubbliche da parte delle Unioni non assume più carattere di «convenienza» rispetto a tale aspetto vincolistico.

Tuttavia, la realizzazione di investimenti da parte delle Unioni può rappresentare una interessante opportunità per:

- realizzare opere di interesse sovracomunale;

- sfruttare economie di scala negli appalti (si pensi ad esempio all'acquisto di beni durevoli quali arredi scolastici, computer, ecc.)

L'Unione può procedere ad effettuare investimenti sia in beni mobili che immobili secondo quanto previsto dal piano degli investimenti e dal programma delle opere approvate nel bilancio previsionale annuale e triennale con le modalità stabilite. La titolarità degli investimenti effettuati dall'Unione, rimane in capo all'Unione stessa.

L'Unione può ricevere l'incarico di gestire procedure di investimento per conto dei Comuni conferenti, curandone l'istruzione, l'espletamento delle gare, fino ad occuparsi della gestione delle forniture o della realizzazione delle opere, mantenendo in capo a ciascun Comune conferente, la titolarità del bene immobile o mobile correlato all'investimento e tutti gli oneri economici e finanziari corrispondenti.

### LA REALIZZAZIONE DI INVESTIMENTI DA PARTE DELLE UNIONI

1)

**Opere destinate ad entrare nel patrimonio dell'Unione**

Non presentano particolari differenze rispetto agli investimenti realizzati direttamente dai Comuni. Incrementano il patrimonio dell'Unione stessa e come tale vengono acquisiti a cespite ed ammortizzati

2)

**Migliorie effettuate dall'Unione su beni di terzi**

Devono essere contabilizzate secondo le regole previste dal principio contabile all. 4/3 al D.lgs. 118/2011

3)

**Opere realizzate dall'Unione con fondi propri e destinate ad entrare nel patrimonio dei Comuni**

a) l'Unione che appalta e paga i lavori, contabilizza la spesa come trasferimento a Comuni;  
b) il Comune registra in entrata il contributo da Unione per importo pari al valore dell'opera finanziata con fondi di Unione ed in spesa il valore dell'opera

**COME CONTABILIZZARE NEI BILANCI DI UNIONE E COMUNE  
LE MIGLIORIE REALIZZATE DALL'UNIONE SU BENI DI PROPRIETÀ DEL COMUNE:**

Caso	Unione (Ente realizzatore)	Comune (Ente proprietario)
<b>A</b> L'Unione (Ente realizzatore) esegue integralmente a proprie spese migliorie sul bene del Comune (Ente proprietario)	Appalta e realizza i lavori Contabilizza la spesa come contributo agli investimenti a favore dell'Ente proprietario per l'importo pari ai lavori	Effettua le seguenti registrazioni: <ul style="list-style-type: none"> <li>• In entrata accerta il contributo agli investimenti</li> <li>• in spesa impegna la somma corrispondente all'incremento del patrimonio</li> <li>• dispone una regolazione contabile</li> </ul>
<b>B</b> L'Unione (Ente realizzatore) esegue le migliorie sul bene del Comune (Ente proprietario), con contributo da parte di quest'ultimo	Appalta e realizza i lavori Contabilizza in entrata il contributo dell'Ente proprietario Contabilizza la spesa come contributo agli investimenti a favore dell'Ente proprietario per l'importo pari ai lavori	Effettua le seguenti registrazioni: <ul style="list-style-type: none"> <li>• In entrata accerta il contributo agli investimenti</li> <li>• in spesa impegna la somma corrispondente all'incremento del patrimonio</li> <li>• in spesa impegna la somma a favore dell'ente realizzatore imputandola al cespite</li> <li>• dispone una regolazione contabile</li> </ul>

**Esempio caso A**

A fronte della stipula di apposita convenzione, l'Unione di Comuni realizza un intervento di ristrutturazione di un immobile di proprietà del Comune X, per l'importo di € 700.000, finanziato come segue:

a) € 700.000 con contributo regionale;

Le registrazioni contabili effettuate dai due enti sono le seguenti:

**Unione:**

1) accerta ed incassa in entrata € 700.000 a titolo di contributo regionale, alla voce "Contributi agli investimenti da regione";

2) impegna e paga l'impresa che realizza i lavori, per un importo complessivo di € 700.000, classificando la spesa alla voce "Contributi agli investimenti a Comuni".

**Comune X:**

3) accerta la somma di € 700.000 alla voce "Contributi agli investimenti da Unioni di Comuni";

4) impegna la somma di € 700.000 alla voce "Fabbricati ad uso strumentale";

5) effettua una regolazione contabile a valere sull'accertamento e sull'impegno di cui ai punti precedenti.

**Esempio caso B**

**Esempio 1:**

A fronte della stipula di apposita convenzione, l'Unione di Comuni realizza un intervento di ristrutturazione di un immobile di proprietà del Comune X, per l'importo di € 700.000, finanziato come segue:

a) € 500.000 con contributo regionale;

b) € 200.000 con contributo del Comune X, finanziato dal Comune con applicazione avanzo di amministrazione;

Le registrazioni contabili effettuate dai due enti sono le seguenti:

**Unione:**

- 1) accerta ed incassa in entrata € 500.000 a titolo di contributo regionale, alla voce "Contributi agli investimenti da regione";
- 2) accerta ed incassa in entrata € 200.000 a titolo di contributo comunale, alla voce "Contributi agli investimenti da Comuni";
- 3) impegna e paga l'impresa che realizza i lavori, per un importo complessivo di € 700.000, classificando la spesa alla voce "Contributi agli investimenti a Comuni".

**Comune X:**

- 4) accerta la somma di € 500.000 alla voce "Contributi agli investimenti da Unioni di Comuni";
- 5) impegna la somma di € 500.000 alla voce "Fabbricati ad uso strumentale";
- 6) impegna e paga la somma di € 200.000 da erogare all'Unione di Comuni, imputando la spesa al cespite, alla voce "Fabbricati ad uso strumentale";
- 7) effettua una regolazione contabile a valere sull'accertamento e sull'impegno di cui ai precedenti punti 4) e 5).

**Bilancio Unione**

Entrata			
Capitolo	Codice Piano dei Conti	1° anno - realizzazione opera	
Contributi agli investimenti da regione	E.4.02.01.02.001	500.000	Incasso da regione
Contributi agli investimenti da Comuni	E.4.02.01.02.003	200.000	Incasso da Comune X
<b>Totale</b>		<b>700.000</b>	
Spesa			
Capitolo	Codice Piano dei Conti	1° anno - realizzazione opera	
Contributo agli investimenti a Comuni	U.2.03.01.02.003	700.000	Pagamenti a impresa esecutrice
<b>Totale</b>		<b>700.000</b>	

**Bilancio Comune X**

Entrata			
Capitolo	Codice Piano dei Conti	1° anno - realizzazione opera	
Avanzo di amministrazione		200.000	
Contributi agli investimenti da Unioni di Comuni	E.4.02.01.02.005	500.000	Reversale per regolazione contabile
<b>Totale</b>		<b>700.000</b>	
Spesa			
Capitolo	Codice Piano dei Conti	1° anno - realizzazione opera	
Fabbricati ad uso strumentale	U.2.02.01.09.019	500.000	Mandato per regolazione contabile
Fabbricati ad uso strumentale (trasferimento a Unione per ristrutturazione immobile)	U.2.02.01.09.019	200.000	Pagamento a Unione
<b>Totale</b>		<b>700.000</b>	

**Esempio 2:**

A fronte della stipula di apposita convenzione, l'Unione di Comuni realizza un intervento di ristrutturazione di un immobile di proprietà del Comune X, per l'importo di € 700.000, finanziato come segue:

a) € 500.000 con mutuo passivo acceso da Unione;

b) € 200.000 euro con contributo del Comune X, finanziato dal Comune con applicazione avanzo di amministrazione;

c) la convenzione prevede che le rate di ammortamento del mutuo vengano rimborsate annualmente all'Unione dal Comune X;

Le registrazioni contabili effettuate dai due enti sono le seguenti:

**Bilancio Unione**

Entrata				
Capitolo	Codice Piano dei Conti	1° anno - realizzazione opera	Dal 2° anno - ammortamento mutuo	
Mutuo Cassa Depositi e Prestiti S.p.A.		500.000		Incasso da CDP
Contributi agli investimenti da Comuni	E.4.02.01.02.003	200.000		Incasso da Comune X
Contributo da Comune per rimborso rata mutuo	E. 4.02.06.02.003		30.000	Incasso da Comune X
<b>Totale</b>		<b>700.000</b>	<b>30.000</b>	
Spesa				
Capitolo	Codice Piano dei Conti	1° anno - realizzazione opera	Dal 2° anno -ammortamento mutuo	
Contributo agli investimenti a Comuni	U.2.03.01.02.003	700.000		Pagamenti a impresa esecutrice
Interessi passivi su mutuo CDP SpA	U.1.07.05.04.003		10.000	Pagamento a CDP
Rimborso quota capitale mutuo CDP SpA	U.4.03.01.04.003		20.000	Pagamento a CDP
<b>Totale</b>		<b>700.000</b>	<b>30.000</b>	



**Bilancio Comune X**

Entrata				
Capitolo	Codice Piano dei Conti	1° anno - realizzazione opera	Dal 2° anno - ammortamento mutuo	
Avanzo di amministrazione		200.000		
Contributi agli investimenti da Unioni di Comuni	E.4.02.01.02.005	500.000		Reversale per regolazione contabile
<b>Totale</b>		<b>700.000</b>		
Spesa				
Capitolo	Codice Piano dei Conti	1° anno - realizzazione opera	Dal 2° anno - ammortamento mutuo	
Fabbricati ad uso strumentale	U.2.02.01.09.019	500.000		Mandato per regolazione contabile
Fabbricati ad uso strumentale (trasferimento a Unione per ristrutturazione immobile)	U.2.02.01.09.019	200.000		Pagamento a Unione
Trasferimento a Unione per rimborso rata mutuo	U.1.04.01.02.005		30.000	Pagamento a Unione
<b>Totale</b>		<b>700.000</b>	<b>30.000</b>	

In modo analogo si procede alla contabilizzazione delle opere realizzate dall'Unione e destinate ad entrare nel patrimonio del singolo Comune:

- l'Unione che appalta e paga i lavori, contabilizza la spesa come trasferimento a Comuni;
- il Comune registra in entrata il contributo da Unione per l'importo pari al valore dell'opera finanziata dall'Unione con fondi propri, ed in spesa il valore dell'opera;

Può accadere che l'Unione realizzi un immobile su un terreno messo a disposizione da uno dei Comuni aderenti: in tal caso sarà necessario stipulare fra l'Unione e il Comune un **contratto di concessione** (in genere gratuito) **dell'area**, che preveda anche il destino dell'immobile a fine concessione; **in appendice è stato allegato un esempio**.

Le Unioni di Comuni possono anche **contrarre mutui con la Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. e con l'Istituto per il Credito Sportivo**.

È un tema rilevante per il Regolamento di contabilità.

la Cassa chiede apposite garanzie ai Comuni aderenti all'Unione per concedere mutui all'U-

nione stessa e, in particolare, l'impegno da parte dei Comuni interessati a subentrare in tutte le obbligazioni esistenti in capo all'Unione nei confronti di Cassa Depositi e Prestiti, in caso di inadempimento da parte dell'ente.

La documentazione richiesta è:

- regolamento di contabilità (o delibera di modifica del regolamento) in cui si prevede il rilascio di garanzie sussidiarie a favore dell'Unione;
- delibera consiliare di attivazione della garanzia sussidiaria.

Di seguito si riporta un esempio di clausola da inserire nel regolamento di contabilità, e un esempio di dispositivo di deliberazione di rilascio di garanzia sussidiaria; **in allegato in appendice si fornisce un fac simile di deliberazione**:

**MODIFICA DEL REGOLAMENTO DI CONTABILITÀ (richiesta da CDP):**

*nel caso di assunzione di mutui da parte dell'Unione dei Comuni [...] per la realizzazione di opere pubbliche per il comune di .....- , il consiglio comunale, con proprio atto dispone di assumere l'impegno a subentrare in tutte le obbligazioni esistenti in capo al medesimo soggetto nei confronti*

dell'istituto mutuante, in caso di inadempimento del garantito

**RILASCIO DI GARANZIA SUSSIDIARIA (richiesta da CDP): DELIBERA**

1) Di attivare la garanzia sussidiaria prevista dall'art. .... del regolamento di contabilità a garanzia del prestito di euro ..... richiesto a cura dell'Unione dei comuni [...] alla Cassa Depositi e Prestiti Spa per i lavori .....

2) Di prendere atto degli impegni a carico del comune di ..... di cui all'art. 9 delle condizioni

generali del contratto di prestito "Contratto di prestito di scopo ordinario a tasso fisso a carico di ente locale con garanzia sussidiaria del Comune di riferimento

Naturalmente il Comune che concede la garanzia sussidiaria sarà tenuto a verificare che gli interessi annuali relativi alla garanzia sussidiaria non superino il limite di legge previsto dall'art. 204, comma 1 del TUEL; inoltre, si ritiene necessario acquisire il parere del Revisore dei Conti sulla proposta di deliberazione.

## 11. IL CONFERIMENTO DI BENI DA PARTE DEI COMUNI ALL'UNIONE

I beni dei Comuni possono essere conferiti all'Unione con le seguenti modalità:

1. in concessione d'uso gli immobili o le porzioni di essi su cui i Comuni conferenti il servizio associato hanno allocato l'esercizio delle materie conferite;
2. in comodato d'uso gratuito i beni mobili, gli arredi, attrezzature, apparecchiature che i Comuni conferenti hanno destinato all'esercizio delle materie conferite;
3. oppure può essere trasferita all'Unione, a titolo gratuito o a titolo oneroso, la titolarità dei beni immobili e mobili.

I suddetti conferimenti dovranno essere formalizzati con appositi contratti fra Unione ed enti, ed eventualmente con verbali di consegna.

Anche le convenzioni devono disciplinare la modalità di conferimento dei beni all'atto del conferimento del Servizio, eventualmente prevedendo anche ulteriori clausole, come ad esempio:

- l'Unione provvede a tutte le spese di gestione dei beni, ad esclusione delle spese per manutenzione straordinaria che rimangono in capo ai Comuni;
- l'Unione può procedere ad effettuare investimenti sia su beni mobili che immobili, secondo quanto previsto dal piano degli investimenti, su conforme indirizzo degli enti;
- le coperture assicurative relative ai beni conferiti sono a carico di ...

I beni conferiti in comodato d'uso all'Unione continuano ad essere nell'**inventario del comune** e quindi da indicare nei **conti** Giudiziali del Comune; i consegnatari agenti contabili sono invece **i funzionari dell'Unione** che hanno in consegna detti beni: di questo occorre tener conto nella redazione dei Conti dei Consegatari dei Beni da inviare alla Corte dei Conti assieme agli altri conti degli agenti contabili.



## 12. L'ACQUISIZIONE DI PARTECIPAZIONI SOCIETARIE DA PARTE DELL'UNIONE

L'Unione, come qualsiasi altro Ente, può acquisire partecipazioni in società di capitali, purché nel rispetto di tutte le condizioni previste dal D.Lgs. 175/2016 – Testo Unico delle Società Partecipate; come gli altri Enti, le Unioni sono tenute alla **revisione periodica delle partecipazioni** prevista dall'art. 20, comma 1, del TUSP, e alla predisposizione dei piani di razionalizzazione, qualora ricorrano le condizioni elencate all'art. 20, comma 2; inoltre sono tenute annualmente all'individuazione degli Enti e Società rientranti nel **perimetro di consolidamento** e a redigere, qualora ne ricorrano i presupposti, il **bilancio consolidato**.

Si tratta di argomenti vasti e complessi, su cui esi-

stono specifiche trattazioni; in questa sede ci si limita ad evidenziare che l'acquisizione di nuove partecipazioni societarie da parte dell'Unione, o il mantenimento di partecipazioni societarie che manifestano sintomi di rischio devono essere **ponderati attentamente**, per le possibili ripercussioni sui bilanci dei Comuni, in particolare qualora l'Unione dovesse accantonare somme a "Fondo rischi partecipate"; ancor più deve essere **attentamente ponderata qualsiasi forma di soccorso finanziario**, come ad esempio il rilascio di garanzie, da parte dell'Unione verso società partecipate (operazione ora comunque soggetta a rigide limitazioni imposte dall'art. 14 del TUSP).



## 13. I FABBISOGNI STANDARD E I QUESTIONARI SOSE

Parlando di bilancio delle Unioni e dei Comuni, **occorre evidenziare l'importanza della compilazione dei questionari SOSE anche per le Unioni:** Il sistema dei trasferimenti agli enti locali, e in particolare la determinazione del Fondo di Solidarietà Comunale a favore dei Comuni, sta gradualmente passando dal criterio storico ad un sistema perequato su cui incidono i fabbisogni standard e le capacità fiscali:

- il Fabbisogno standard di un Comune è il livello di spesa che deve essere garantito tenendo conto degli elementi che determinano la domanda e i costi che l'ente deve sostenere per erogare i servizi per le funzioni fondamentali;
- la capacità fiscale standard è la misura della capacità dell'ente di finanziare autonomamente lo svolgimento delle proprie funzioni a parità dello sforzo fiscale.

La quota di FSC calcolata sulla base dei fabbisogni standard e capacità fiscale è aumentata gradualmente nel corso degli anni; nel 2023 è giunta al 45,50% e nei prossimi anni proseguirà l'aumento, fino a giungere a determinare il 100% del FSC.

È chiara quindi l'importanza di una corretta e completa rilevazione dei dati posti a base del calcolo dei fabbisogni standard; la rilevazione di tali dati è effettuata tramite i questionari SOSE: gli

indicatori ricavati dai questionari SOSE rilevati da Comuni e Unioni producono effetti sui criteri di assegnazione e riparto delle risorse del FSC.

La compilazione dei questionari SOSE delle Unioni potrebbe apparire di scarsa utilità, in quanto le Unioni non partecipano direttamente al sistema dei trasferimenti dell'FSC (vivono dei trasferimenti dei Comuni aderenti), ma al contrario **la compilazione dei questionari sulle Unioni è di capitale importanza per la determinazione del Fondo di Solidarietà Comunale che ricevono i Comuni; la corretta rilevazione dei dati dalle Unioni, relativi ai servizi conferiti dai Comuni, è fondamentale perché anche tali dati determinano l'output che alimenta il calcolo dell'FSC dei Comuni.**

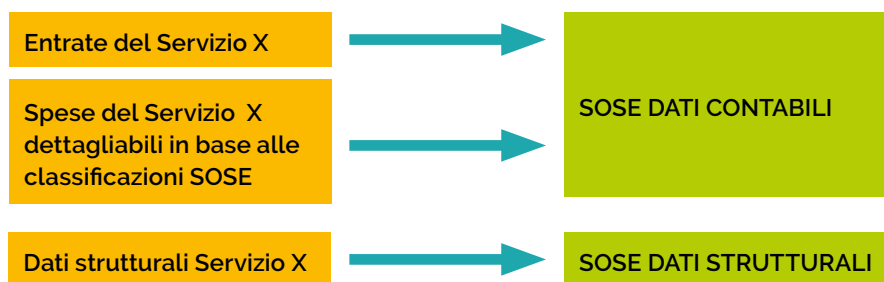
Come noto, i questionari SOSE rilevano sia dati contabili, sia dati strutturali: nel calcolo dei fabbisogni standard i dati strutturali di Unione vengono attribuiti pro quota ai Comuni, e in alcuni casi si tratta di dati importanti per la quantificazione delle risorse: con il conferimento dei servizi all'Unione, accade che dati strutturali importanti per la quantificazione delle risorse non vengano più rilevati dai Comuni nei loro questionari, con l'effetto di quantificare fabbisogni standard inferiori a quelli effettivi; per dare un'idea dell'importanza dei dati che si rischia di perdere, si riportano di seguito alcuni esempi di **variabili attive** in sede di calcolo dei fabbisogni standard:

FUNZIONI DI POLIZIA LOCALE
Giornate annue di mercati
Stalli per la sosta a pagamento
Incidenti stradali rilevati
Presenza servizio di polizia armato
Presenza servizio di polizia notturno
Querele e denunce ricevute
Arresti, comunicazioni notizie di reato, sequestri pensali, TSO eseguiti
FUNZIONI DI ISTRUZIONE PUBBLICA
Metri quadri dei plessi comunali e statali
Utenti trasportati
Utenti della mensa
Utenti disabili trasportati della scuola dell'infanzia, primaria e secondaria
Utenti dei centri estivi e alunni del pre-post scuola
ASILO NIDO (AL NETTO DEI SERVIZI PER L'INFANZIA E PER I MINORI)
Bambini frequentanti asilo nido a tempo pieno e a tempo parziale
Bambini a tempo parziale che non usufruiscono del servizio di refezione
Bambini lattanti
Superficie totale (spazi interni ed esterni) per utente

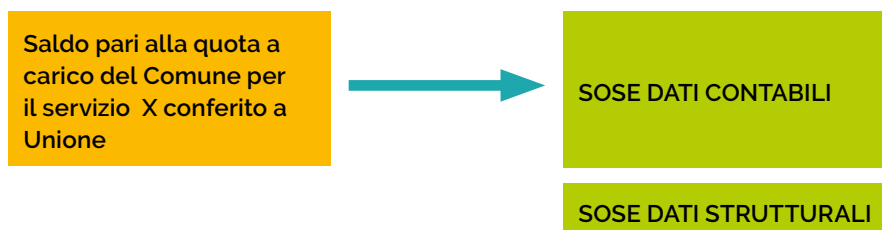
Anche i dati contabili comunali subiscono "mutazioni" a seguito del conferimento dei Servizi: come già scritto, nel bilancio del Comune restano solo saldi, in alcuni casi ribassati per l'effetto di contributi statali o regionali utilizzati dall'Unione per calmierare le quote: ciò rischia di falsare al ribasso la spesa storica del Servizio presa a base

per il calcolo dei fabbisogni standard; per non parlare del dettaglio delle spese di personale a cui sono dedicati specifiche sezioni dei SOSE: senza la compilazione del questionario di Unione, questi dati scompaiono completamente dalla scena; potremmo rappresentare le situazioni ante e post conferimento come segue:

**PRIMA DEL CONFERIMENTO DEL SERVIZIO X:**



**DOPO IL CONFERIMENTO DEL SERVIZIO X:**





Dagli schemi sopra riportati è evidente la perdita di dati rilevanti, nel caso in cui non venga compilato anche il questionario di Unione.

È quindi fondamentale che vi sia una **rilevazione coordinata dei dati di output e contabili da inviare a SOSE fra Comuni e Unione** (soprattutto là dove le spese di un servizio siano allocate in bilanci diversi) Infatti, le attività rese dall'Unione

vengono poi attribuite ai Comuni per definire il fabbisogno di spesa necessario.

Anche la rilevazione degli indicatori di output dovrebbe seguire un flusso sincronizzato, per facilitare una rilevazione omogenea e corretta dei dati. Sarebbe molto utile definire un **referente unico** o un gruppo di lavoro che coordini la rilevazione dei dati per tutti i Comuni e l'Unione.





## 14. L'UNIONE E LA GESTIONE DEI FONDI PNRR

Come noto, le Unioni non figurano fra i principali soggetti attuatori di progetti finanziati dal PNRR: soggetti attuatori sono i Comuni, e l'Unione può fungere da ente di coordinamento e supporto.

Importanti esempi di ufficio di coordinamento PNRR a livello di Unione sono le Unità di Supporto e Coordinamento PNRR istituite dall'Unione Terre d'Argine e dall'Unione Reno Galliera. L'attività di queste unità di supporto consiste non tanto nelle azioni di monitoraggio e controllo dei progetti che devono rimanere all'interno degli enti destinatari delle risorse, ma nella gestione e messa a disposizione delle attività utili ai RUP: ci si riferisce in particolare ai settori Personale, che possono congiuntamente attivare procedure di selezione "PNRR compliance", quali ad esempio l'istituzione di elenchi di idonei ad hoc (ex art. 3/bis d.l. 80/2021); oppure specifici supporti delle Centrali Uniche di Committenza, che oltre all'ordinaria attività di stazione appaltante forniscono informazioni dirette sulla complessa normativa degli appalti, a seguito dei numerosi interventi legislativi in materia, a partire dal nuovo Codice degli Appalti, D.lgs. 36/2023.

In questa sede si segnala che il Dipartimento per la Trasformazione Digitale ha diffuso alcuni importanti chiarimenti relativi alle fasi attuative degli interventi – finanziati mediante gli Avvisi a valere sulla Missione 1, Componente 1 del PNRR – di cui sono beneficiari i Comuni facenti parte di Unione. I chiarimenti, richiesti da tempo da ANCI per risolvere le criticità attuative portate all'attenzione dell'Associazione da diverse Unioni, si riferiscono ai casi in cui il Comune fa parte di un'Unione a cui ha delegato/trasferito la gestione dei propri sistemi informativi, e riguardano in particolare l'acquisizione dei CUP, la nomina di RP e RUP, l'individuazione del soggetto realizzatore, la gestione delle procedure di individuazione e contrattualizzazione dei fornitori; queste le indicazioni fornite dal Dipartimento:

Il Soggetto Attuatore degli avvisi di PA digitale 2026 è il Comune. Sarà quindi il rappresentante legale del Comune a definire tutti i parametri del finanziamento richiesto e a firmare la candidatura.

Due sono gli scenari ammissibili:

### SCENARIO 1

Il Comune iscrive i fondi nel proprio bilancio e firma i contratti con gli operatori economici, l'Unione si occupa della gestione della procedura di selezione dei fornitori.

Il Comune dovrà indicare in piattaforma, nel fascicolo di progetto:

- quale "Soggetto Realizzatore" ciascun fornitore con cui il Comune intrattiene un rapporto di fornitura;
- i contratti tra il Comune e gli operatori economici.

### SCENARIO 2

Il Comune e l'Unione stabiliscono nella convenzione le modalità di trasferimento dei fondi dal Comune alla propria Unione e sulla base di ciò questa iscrive nel proprio bilancio le relative somme e provvede a selezionare e stipulare i contratti con gli operatori economici.

Il Comune dovrà indicare in piattaforma, nel fascicolo di progetto:

- quale "Soggetto Realizzatore": ciascun fornitore con cui l'Unione intrattiene un rapporto di fornitura;
- la Convenzione o l'accordo tra Enti comunque denominato, con cui il Comune ha dato mandato all'Unione di provvedere all'esecuzione delle attività oggetto del finanziamento;
- insieme a questa, i contratti tra l'Unione e gli operatori economici.

In ogni caso il Comune resta Soggetto Attuatore (con tutti gli obblighi connessi) ed è tenuto a richiedere il CUP; il Certificato di Regolare esecuzione redatto dal RUP dell'Unione dovrà essere controfirmato dal Responsabile del Procedimento del Comune; nei rapporti tra Comune e Unione va garantita la tracciabilità dei flussi finanziari e

dell'operazione menzionando chiaramente il CUP relativo al progetto PNRR sia nell'accordo Comune-Unioni sia negli atti di affidamento.



## 15. IL CONFERIMENTO DEL SERVIZIO FINANZIARIO

Come già scritto, il conferimento del Servizio Finanziario in Unione ha un'elevata valenza strategica: associare il Servizio Finanziario significa potenziare il coordinamento fra gli Enti, non solo dal punto di vista finanziario, ma anche amministrativo, ed è occasione per riprogettare processi, flussi, output, strumenti informatici, apportando cambiamenti nell'organizzazione del lavoro.

**Pertanto, se l'Unione intende compiere un salto di qualità, deve necessariamente confrontarsi con il conferimento del Servizio Finanziario.**

Se il conferimento del Servizio Finanziario è visto come un mezzo e non come un fine, si aprono nuove opportunità gestionali.

Come per il conferimento di tutti i servizi, certamente, serve un piano di impresa che abbia l'ambizione non solo di portare all'inserimento della funzione all'interno dell'Unione ma anche di definirne il suo ottimale dimensionamento.

Come già evidenziato in premessa, si tratta di una operazione particolarmente delicata, in quanto si tratta di Servizio di staff, indispensabile per il funzionamento di tutti gli altri Servizi, per cui eventuali disfunzioni del Servizio Finanziario in Unione si ripercuotono su tutti i Servizi di tutti gli Enti associati: per tale motivo il conferimento del Servizio in Unione va **preparato e pianificato con cura**; in ogni caso la costituzione di un Servizio Finanziario unico per Unione e Comuni costituisce indubbiamente un salto di qualità nel coordinamento dei rapporti finanziari fra gli enti, e dei bilanci degli enti, in quanto vengono gestiti dal medesimo soggetto: è evidente quindi che l'operazione ha un elevato valore strategico per lo sviluppo dell'Unione.

Come per il conferimento degli altri Servizi, e a maggior ragione per il conferimento del Servizio Finanziario, è fondamentale anche un **cambio di mentalità degli Amministratori**: in particolare gli Assessori ai Bilanci dei Comuni, devono essere consapevoli che dal momento del conferimento del Servizio, essi non disporranno più di un Servizio a loro esclusivo uso e consumo, ma **dovranno imparare a dividerlo con gli altri Enti**, rispettando indirizzi e tempistiche comuni;

lo stesso vale per i Responsabili degli altri Servizi, che dovranno imparare a rapportarsi con una entità sovracomunale: quindi sarà importante ridefinire rapporti e sistema di comunicazioni per non sovraccaricare il Servizio Finanziario, soprattutto nella fase iniziale.

Altro aspetto importantissimo, è tener conto che tutte le riorganizzazioni, anche nelle realtà aziendali, necessitano di un **periodo di rodaggio più o meno lungo prima di funzionare "a pieno regime"**: trascurare questo aspetto significa generare aspettative di performance del Servizio, che lo stesso non potrà soddisfare nella fase iniziale, mettendo in seria difficoltà il "malcapitato" Responsabile del Servizio Finanziario Associato, e mettendo a rischio la buona riuscita dell'intera operazione di conferimento; è necessario infatti ridefinire i processi operativi, e i rapporti fra persone che fino al momento prima hanno operato separatamente, e ciò richiede tempo e modifiche in corso d'opera prima di giungere alla struttura ottimale. Come già scritto, ogni Unione ha una storia a sé, ma in ogni caso va considerato che il rodaggio potrebbe richiedere anche due/tre anni: ciò non significa disporre di un Servizio Finanziario claudicante per due/tre anni: semplicemente significa che **tutti devono fare un piccolo passo indietro per dare il tempo al Servizio di svilupparsi adeguatamente.**

Entriamo ora nel vivo delle attività di conferimento.

### *Le tempistiche e l'importanza di una visione d'insieme*

Trattandosi di un Servizio ad elevata valenza strategica, occorre partire con le attività di studio e di preparazione **perlomeno un anno prima del conferimento**, per avere il tempo di valutare tutti gli aspetti dell'operazione, coinvolgendo da subito tutti i soggetti interessati, e in particolare il personale dei Servizi Finanziari dei Comuni: non è pensabile infatti che un'operazione di tale portata venga calata dall'alto all'ultimo momento: anche se lo studio fosse affidato a soggetti esterni, **oc-**

**corre fin da subito l'apporto del personale coinvolto**, che può fornire preziose indicazioni operative e organizzative; inoltre, anche il periodo di preparazione potrà servire come banco di prova per individuare il futuro candidato alla responsabilità del Servizio Finanziario Associato: è questo un aspetto particolarmente delicato, in quanto l'accorpamento del Servizio ha come diretta conseguenza il fatto che alcuni Responsabili Finanziari dei Comuni perderanno tale qualifica, tornando ad essere semplici funzionari, dopo anni di lavoro come Responsabile, e questo processo va **adeguatamente accompagnato**, anche prevedendo opportuni ammortizzatori economici; in ogni caso è importante comprendere che il futuro Responsabile del Servizio Associato non potrà essere lasciato solo a gestire questo aspetto.

In ogni caso, nelle valutazioni di conferimento di qualsiasi Servizio (e non solo del Servizio Finanziario) è molto importante una **visione generale**, che consideri tutti i possibili effetti sugli Enti, e per questo occorre coinvolgere fin da subito tutti i soggetti interessati, e in primis il Servizio Finanziario, per analizzare con cura gli effetti sui bilanci degli Enti. Importante è anche coinvolgere fin da subito i Segretari e gli Organi di Revisione degli Enti, in modo che possano segnalare per tempo eventuali criticità.

### Omogeneizzazione del software gestionale

Elemento fondamentale per il conferimento è **l'omogeneizzazione dei software gestionali in dotazione ai Servizi Finanziari**: si tratta di operazione fondamentale per l'efficienza del Servizio, senza la quale non è possibile standardizzare le procedure e rendere gli operatori intercambiabili sugli enti, e diviene molto difficile pensare ad una organizzazione in cui le stesse persone svolgono attività trasversali su tutti gli enti. Poiché le migrazioni da un software all'altro richiedono tempo e non sono mai completamente esenti da errori, sarebbe opportuno effettuare l'operazione **prima del conferimento**, per non creare da subito un intoppo nell'attività del Servizio Associato, ma in questo caso si pone il problema di chi sceglie il software: prima del conferimento potrebbe essere difficile giungere ad un accordo in tal senso fra Responsabili Finanziari; in ogni caso è impor-

tante che su uno strumento così determinante **non si giunga a compromessi** per accontentare tutti, ma si cerchi di individuare effettivamente lo strumento migliore, che possibilmente **agevoli l'integrazione fra i bilanci degli enti**. Una volta individuato il software su cui eventualmente migrare, sarà necessario rapportarsi prontamente con la software house per capire le tempistiche di migrazione, individuando così il momento migliore dell'esercizio, per non compromettere l'operatività del Servizio Finanziario e il rispetto delle scadenze di legge, occorre anche tener conto di una congrua formazione degli operatori sul nuovo software, e del successivo rodaggio: è evidente quindi che si tratta di una operazione da non improvvisare, ma da pianificare con largo anticipo.

### Lo studio di fattibilità

Come per ogni conferimento di Servizio all'Unione, anche in questo caso occorre uno **studio di fattibilità**, che permette di valutare la convenienza ad associare il servizio: tale studio deve muoversi su **due fronti**:

- valutare gli **aspetti organizzativi e gestionali del Servizio**, e verificare se la gestione associata permetta di aumentare l'efficacia e l'efficienza del Servizio;
- una volta dimostrato che l'unificazione del Servizio può migliorarne l'efficienza e l'efficienza, occorre valutarne gli **aspetti economico/finanziari**, ossia se e quanto l'operazione è economicamente conveniente per gli Enti coinvolti, tenendo conto che l'aumento di spesa per alcuni Comuni può trovare giustificazione con un sensibile miglioramento del servizio: tale condizione non risponde solo a criteri di sana gestione, ma è anche indispensabile ai fini del parere di regolarità contabile e del parere dell'Organo di Revisione sugli atti di conferimento.

In questa sede ci si concentrerà sugli **aspetti economico/finanziari degli studi di fattibilità**, lasciando a trattazioni più specifiche l'analisi degli aspetti organizzativi e gestionali; da tale punto di vista, lo studio di fattibilità potrebbe essere strutturato come segue:

**1) rilevazione della situazione ante conferimento:**

- organigramma dei Servizi Finanziari dei Comuni e dell'Unione;
- dettaglio dei costi delle risorse umane in forza ai Servizi Finanziari di Comuni e Unione;
- risorse strumentali in dotazione ai Servizi Finanziari dei Comuni e dell'Unione, e contratti in corso, con **dettaglio dei costi per ciascun Comune**; in particolare:
  - hardware in dotazione con indicazione dello stato di obsolescenza (al fine di valutare eventuali costi iniziali per attrezzare il Servizio)
  - software gestionali con indicazione dei canoni annuali e delle spese di formazione annuale;
  - contratti di servizio in essere, con indicazione dei costi annuali e delle scadenze;
  - contratti di Tesoreria in essere (con indicazioni degli eventuali compensi annuali e delle scadenze (anche per valutare la fattibilità dell'individuazione di un unico istituto tesoriere per tutti gli enti));
- **calcolo del costo storico del Servizio**, con dettaglio per ciascun Comune;
- altri dati sull'attività dei singoli Servizi Finanziari (numero mandati e reversali emessi annualmente, numero delibere e determine gestite annualmente) (al fine di valutare il carico di lavoro);
- mappatura delle attività svolte dai singoli Servizi Finanziari.

Con riferimento alla mappatura delle attività, si evidenzia come, specie nei comuni di piccole dimensioni, il Servizio Finanziario svolga anche attività che non ricadono nella sfera prettamente finanziaria: con il conferimento del Servizio all'Unione, tali attività **andranno necessariamente attribuite ad altri Servizi del Comune**: non è infatti pensabile raggiungere un buon livello di efficienza del Servizio Finanziario associato mantenendolo gravato di tanti piccoli frammenti di attività che con il finanziario hanno poco a che fare.

**2) ipotesi struttura e costi post conferimento:**

- organigramma del Servizio Finanziario Asso-

- ciato, con ipotesi di distribuzione dell'attività delle persone sui Comuni e sull'Unione;
- dettaglio dei costi delle risorse umane in forza al Servizio Finanziario Associato, completo anche di stima dei compensi accessori (in particolare indennità del Responsabile Unico, eventuali indennità di particolare responsabilità, ecc.);
- risorse strumentali necessarie al Servizio Finanziario Associato con stima degli eventuali costi di acquisto di nuove strumentazioni;
- contratti necessari al servizio finanziario con stima dei costi (tenendo conto di eventuali risparmi determinati dall'accorpamento degli affidamenti)
- **calcolo del costo complessivo stimato del Servizio Associato** (sulla base delle stime di cui sopra), eventualmente differenziato per fasi (anche in considerazione degli obiettivi di breve, medio e lungo termine): fase di avvio, fase di rodaggio, fase a regime;
- mappatura delle attività del Servizio Finanziario Associato con ipotesi di distribuzione delle attività all'interno del Servizio fra il personale delle diverse categorie di personale in forza al Servizio.

**3) evidenza di eventuali criticità all'avvio**, ad esempio: software non ancora unificato, e quindi scarsa intercambiabilità degli operatori, regolamenti di contabilità diversi, diversa struttura dei bilanci.

**4) definizione di obiettivi di breve termine, finalizzati principalmente a garantire l'immediata operatività del servizio**, ad esempio: uniformazione principali procedure, unificazione del Regolamento di Contabilità, unificazione regolamento Economato.

**5) definizione di obiettivi di medio/lungo termine finalizzati al miglioramento del Servizio**, ad esempio: unificazione software, intercambiabilità operatori, adozione di modelli uniformi per delibere e determine del Servizio Finanziario, uniformazione strutture dei bilanci degli Enti, uniformità delle procedure verso Giunte e Consigli, trasferimento dell'intera struttura in un'unica sede.

**6) valutazioni di convenienza economica**

- **confronto** fra il costo storico complessivo del Servizio ante conferimento, e la stima del costo complessivo del Servizio post conferimento (dato che la spesa post conferimento evolverà nel tempo anche in base agli obiettivi di medio/lungo termine, si potrebbe effettuare il confronto con diversi step di spesa: al conferimento, dopo un anno, dopo due anni, ecc.);
- se il passaggio precedente restituisce un risparmio complessivo di spesa, o un aumento di spesa ritenuto accettabile, perché giustificabile con un aumento di servizi offerti agli Enti, si può passare alla fase successiva di **calcolo delle quote a carico dei Comuni**, per valutare come il conferimento impatta sui singoli bilanci: come già scritto, sarà necessario effettuare approfondite simulazioni prima di definire il criterio, **confrontando i risultati con la spesa storica del Servizio Finanziario dei Comuni**, al fine di non determinare criteri che apportino improvvisamente eccessive variazioni di onerosità sui bilanci dei Comuni;

Di seguito si evidenziano alcuni **punti di attenzione**:

- anche a fronte di un risparmio complessivo di spesa del Servizio, può accadere che a seconda del criterio di riparto utilizzato, la quota risultante per alcuni Comuni sia più elevata della loro spesa storica del Servizio; in tal caso, come già scritto, potrebbe essere utile applicare il **criterio della percentuale storica**, che limita gli sbalzi di costi post conferimento, e che permette a tutti i Comuni di beneficiare dell'eventuale risparmio complessivo di spesa dato dalle economie di scala;
- nelle valutazioni di convenienza si raccomanda di non considerare solo costo e quote del singolo Servizio, ma di **accompagnare le valutazioni anche con simulazioni di come si riposizionano post conferimento entrate e spese sui bilanci dei singoli Comuni**: diversamente si potrebbe giungere a conclusioni distorte, accorgendosi troppo tardi che nel bilancio del singolo Comune il risparmio effettivo è inferiore o addirittura nullo: infatti soprattutto negli enti di piccole dimensioni, dove i servizi svolgono attività ascrivibili a più di una funzione, necessariamente non uscirà dal bilancio dell'Ente

tutta la spesa legata al Servizio che si intende conferire, ma potrebbero rimanere nel bilancio quote consistenti di spesa (ad esempio canoni software, materiale di consumo, porzioni di spesa di personale, nel caso fosse necessario mantenere una quota di lavoro sulle attività non conferite): se tali spese "residuali" non vengono considerate dal singolo Comune, concentrandosi solo sull'analisi del "bilancio" del Servizio da conferire, si rischiano grossolani errori di valutazione.

### **La struttura organizzativa del Servizio Finanziario Associato**

Le definizioni della struttura organizzativa è uno degli aspetti più delicati dell'operazione, ed anche elemento essenziale dello studio di fattibilità, in quanto da essa dipende la stima dei costi delle risorse umane del Servizio associato.

In questa sede ci si limita ad alcune considerazioni, lasciando a trattazioni specifiche l'approfondimento dell'argomento.

Naturalmente le alternative organizzative sono diverse a seconda delle dimensioni dell'Unione:

- i Servizi/Settori delle Unioni di grandi dimensioni normalmente dispongono di: Dirigente, titolari di Posizione Organizzativa, Responsabili di Procedimento, funzionari e istruttori "semplici";
- i Servizi/Settori delle Unioni di piccole dimensioni normalmente dispongono di: Responsabili di Servizio/Settore che sono anche titolari di Posizione Organizzativa, Responsabili di Procedimento, funzionari e istruttori "semplici";

Se il Servizio Finanziario Associato dispone al vertice di un Dirigente, questi potrà dedicare gran parte del proprio tempo alla programmazione ed al coordinamento, in quanto è possibile attribuire il presidio del bilancio di ciascun Ente ai titolari di Posizione Organizzativa, che operano in autonomia sui bilanci, e possono esprimere visti e pareri a valenza esterna sugli atti dei singoli enti.

Dove invece è presente solo la figura del Responsabile del Servizio, questi sarà costretto a dedicare una parte importante del proprio tempo all'attività operativa, in quanto la "firma" dei Responsabili di Procedimento non ha valenza esterna, e quindi tutti gli atti, pur analizzati o predisposti dai Responsabili di Procedimento, de-



vono necessariamente passare al vaglio del Responsabile di Servizio/Settore, sottraendo tempo all'attività di coordinamento e programmazione.

Considerate queste criticità, occorrerà pensare ad una organizzazione che limiti i "colli di bottiglia", e soprattutto all'inizio, pensare non ad una struttura rigida, ma essere pronti a modificare la struttura in base ai risultati, tenendo anche conto che molto probabilmente si tratterà di un gruppo composto da persone che hanno lavorato per anni individualmente o in gruppi ristretti.

L'Organizzazione potrebbe essere **verticale**, ossia persone specializzate sugli Enti, o **orizzontale**, ossia persone specializzate sulle attività: la prima forma è indicata in fase di avvio e di rodaggio, per non creare squilibri rispetto all'assetto ante conferimento; la seconda modalità probabilmente potrà essere introdotta solo per alcune attività, in quanto la gestione del bilancio degli Enti richiede una visione d'insieme e non frammentata.

Al fine di alleggerire il carico di attività "operativa" sul Responsabile del Servizio Finanziario associato, si consiglia di:

- standardizzare il più possibile gli atti su tutti gli enti (in particolare adottare uno schema uniforme di delibere e determine del Servizio Finanziario);
- standardizzare le procedure interne al Servizio Finanziario;
- elaborare check lists con le quali i Responsabili di Procedimento possono autocontrollare le loro attività ed i loro atti.

Naturalmente il conferimento del servizio richiede un **forte cambio di mentalità del personale** del Servizio Finanziario Associato: occorre abituarsi a lavorare in gruppo e a condividere competenze e conoscenze, e questo richiede tempo e sacrificio, fondamentali per creare una vera "squadra": strada facendo ci si renderà conto che la condivisione ed il confronto sono un valore e non una pena da scontare.

Sicuramente il cambio di mentalità più forte è richiesto al Responsabile del Servizio Associato: se prima svolgeva prevalentemente attività operative, e coordinava una struttura di piccole dimensioni, formata da poche persone con compiti ben definiti e stabili nel tempo, ora coordina una struttura complessa e in veloce evoluzione, e quindi deve accettare di dedicare una importante

parte del proprio tempo alle dinamiche di coordinamento e gestione del personale; per questo sarebbe importante **investire sullo sviluppo di competenze manageriali dei Responsabili dei Servizi**, cosa che invece solitamente viene lasciata alla predisposizione personale e alla buona volontà dei singoli.

Per finire, si sottolinea l'importanza della **formazione continua del personale** del Servizio conferito, per mantenere e migliorare gli standard di qualità del Servizio, e per formare un vero gruppo di professionisti.

### **L'unificazione del Regolamento di Contabilità**

Del Regolamento di Contabilità si è già scritto in precedente paragrafo; in questa sede ci si limita a segnalare l'opportunità che i Comuni e l'Unione approvino un **Regolamento di Contabilità uniforme prima del conferimento del Servizio**, per agevolare fin da subito il lavoro del Servizio Finanziario Associato, che altrimenti sarebbe costretto a confrontarsi con regolamenti che dettano procedure e tempistiche differenti.

Prima del conferimento, anche per motivi organizzativi, potrebbe risultare difficile elaborare un Regolamento completo di tutte le clausole elencate nello specifico paragrafo: in tal caso **si potrebbe approvare un Regolamento "ponte"**, con solo alcune integrazioni minime indispensabili per gestire il Servizio in Unione, andando poi ad approvare un Regolamento più completo e specifico, dopo il conferimento del Servizio, quando si avrà maggior consapevolezza delle esigenze organizzative, e quindi di come regolamentare al meglio le procedure, ottenendo un Regolamento "tagliato su misura".

### **Gli atti necessari per il conferimento**

Veniamo ora agli atti necessari per il conferimento del Servizio:

- **approvazione dello studio di fattibilità/progetto di conferimento del Servizio da parte di tutte le Giunte degli Enti coinvolti**, con presa d'atto della dotazione organica del Servizio e con individuazione della sede del Servizio associato;

- **approvazione della Convenzione per il conferimento del Servizio da parte dei Consigli di tutti gli Enti coinvolti:** l'Unione sarà l'ultimo Ente a deliberare, prendendo atto delle decisioni di conferimento da parte dei Comuni; trattandosi di diversa modalità di gestione di un Servizio, ai sensi dell'art. 239 del TUEL, tutti gli Enti dovranno acquisire il **parere dei rispettivi Organi di Revisione;**
- **approvazione da parte della Giunta dell'Unione di prime misure organizzative per l'avvio e il funzionamento del Servizio:** si tratta in pratica di prendere atto dell'avvenuto conferimento del Servizio e di tradurre in misure organizzative ciò che è già contenuto nello studio di fattibilità;
- **decreto del Presidente dell'Unione di nomina del Responsabile del Servizio Finanziario Associato;**
- **provvedimenti organizzativi interni del Responsabile del Servizio,** ad esempio definizione dell'orario di lavoro del personale, attribuzione incarichi di Responsabile di Procedimento, di-

stribuzione delle persone e delle attività sugli Enti, ecc.

Relativamente ai Comuni, per quanto riguarda il parere contabile sull'atto di approvazione dello Studio di fattibilità, e il parere contabile e dell'Organo di Revisione sull'atto di approvazione del conferimento e della Convenzione, si consiglia di dare evidenza di una attenta analisi dell'impatto del conferimento sul bilancio, evidenziando i risparmi di spesa e, in caso di aumento di spesa, evidenziando gli aspetti di miglioramento del Servizio a giustificazione dell'aumento: ciò non risponde solo a criteri di sana gestione, ma rende l'operazione impeccabile anche a fronte di eventuali verifiche della Corte dei Conti.

A questo punto il Servizio è pronto per entrare in funzione, anche se saranno necessari parecchi aggiustamenti in corso d'opera: per questo saranno utili momenti di verifica periodici, sia all'interno del Servizio, sia con la partecipazione degli organi di vertice dell'Unione e dei Comuni.

## 16. COLLEGIO DI REVISIONE UNICO – PRO E CONTRO

Parlando dell'unificazione del Servizio Finanziario, occorre accennare alla possibilità di unificare l'Organo di Revisione.

La costituzione di un unico Organo di Revisione è obbligatoria, ai sensi dell'art. 234, comma 3/bis del TUEL, per le Unioni che esercitano in forma associata tutte le funzioni fondamentali dei Comuni che ne fanno parte, mentre per le altre Unioni rappresenta un'opzione introdotta dall'art. 1, comma 110 della Legge 54/2014.

Anche in questo caso occorre che tutti gli Enti interessati deliberino il conferimento ed approvino un'apposita convenzione per il conferimento e la gestione; è inoltre necessario stabilire un criterio di riparto della spesa, al pari delle altre funzioni conferibili.

L'unificazione dell'Organo di Revisione presenta sicuramente aspetti positivi, in quanto tutti gli Enti dell'Unione vengono a confrontarsi con un

unico criterio di giudizio dei loro atti e delle loro decisioni, e questo agevola soprattutto il Servizio Finanziario, che maggiormente ha a che fare con l'Organo di Revisione, tuttavia va attentamente valutata, in quanto comporta un considerevole carico di lavoro sul Collegio Unico di Revisione, chiamato a rendere il proprio parere su una mole considerevole di atti, che pervengono spesso a distanza ravvicinata, soprattutto in occasione delle principali scadenze di bilancio; a ciò si aggiunga il fatto che - a normativa attuale - il compenso del Collegio Unico non è rapportato al numero di abitanti dell'Unione, ma bensì ha come tetto massimo il compenso stabilito dall'apposito decreto per il Comune più popoloso facente parte dell'Unione, quindi decisamente sproporzionato rispetto al carico di lavoro.

Per tali motivi l'esercizio dell'opzione per il Collegio Unico va attentamente ponderata.



## 17. CONCLUSIONI

Con il presente Vademecum si spera di aver fornito utili suggerimenti operativi sia per la gestione dei rapporti finanziari fra Unioni e Comuni, sia per il conferimento della Funzione Finanziaria in Unione, operazione indubbiamente complessa, ma che può conferire notevole valore aggiunto, favorendo il coordinamento non solo finanziario, ma anche della governance dei Comuni e dell'Unione.

Come scritto in premessa, il lavoro è stato condotto con non con l'intento di esaurire gli argomenti, ma piuttosto di favorire lo scambio di idee e di migliori pratiche, in ausilio a tutti coloro che operano nelle Unioni e nei Comuni che ne fanno parte, a beneficio delle comunità amministrare.

Nel caso si vogliano approfondire casistiche riportate ed esempi, nell'ultima parte di questo documento, in appendice, sono presenti allegati di carattere esperienziale ed operativo utili a calare nell'operatività quotidiana del lavoro quanto riportato nei paragrafi del vademecum.

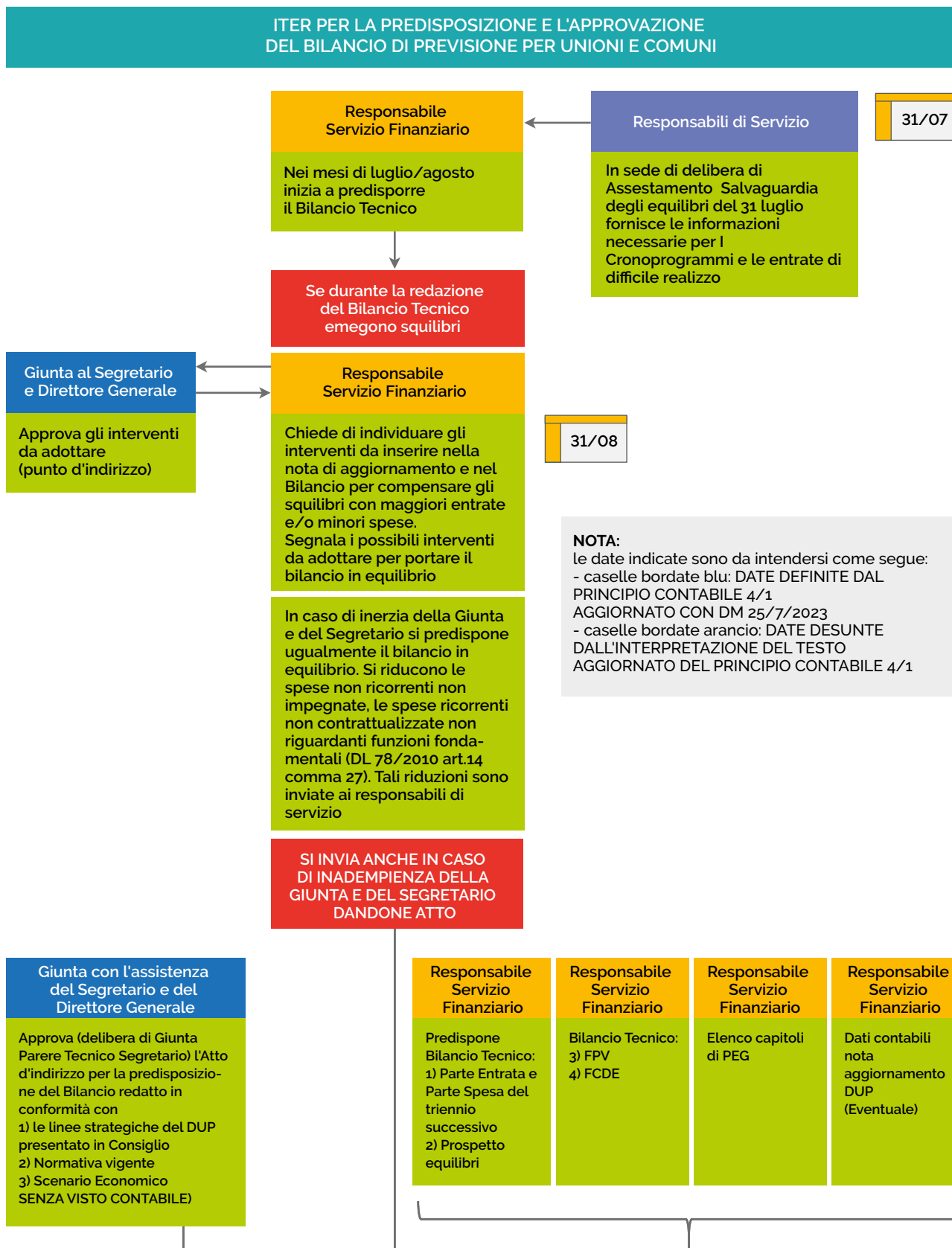
L'augurio è che gli spunti che sono stati riportati in questo documento non si fermino all'interesse della sola componente tecnica, fisiologicamente più sensibile in termini di ruolo professionale ricoperto, ma possano essere di ispirazione anche per la componente politica degli enti, dagli assessori al bilancio ai sindaci, che rappresentano la miccia di innesco del cambiamento.

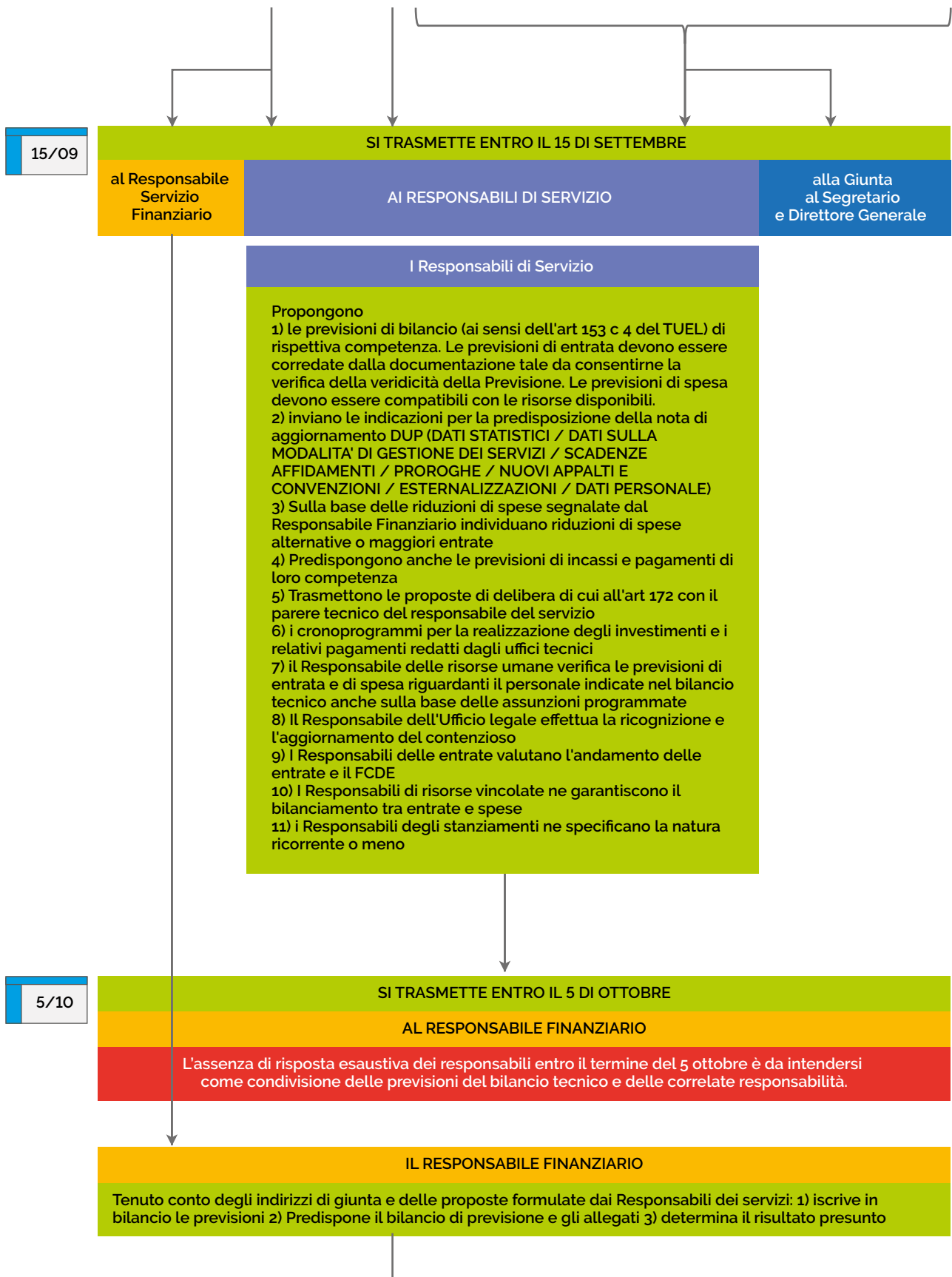
La speranza è quella di aver mostrato, sia ai tecnici, sia ai politici, che dotandosi di buona volontà e seguendo i giusti iter di lavoro è possibile gestire in modo associato il servizio finanziario, e che tale scelta, se ben governata, non si limita ad un mero adempimento funzionale, ma permette di migliorare la gestione della macchina organizzativa, di governare meglio i territori e, di riflesso, di garantire un maggior livello di benessere a cittadini e cittadine.



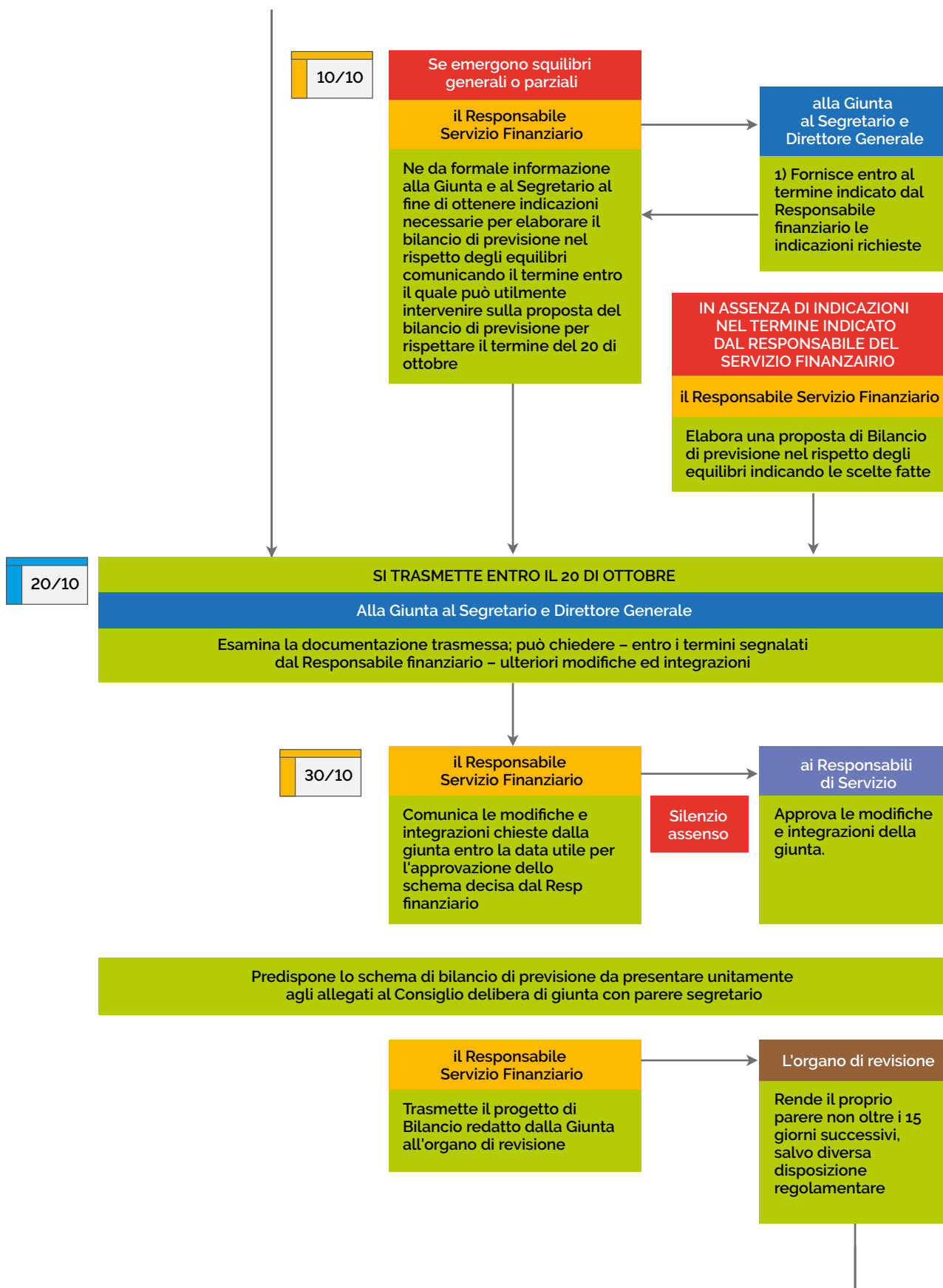
# APPENDICE

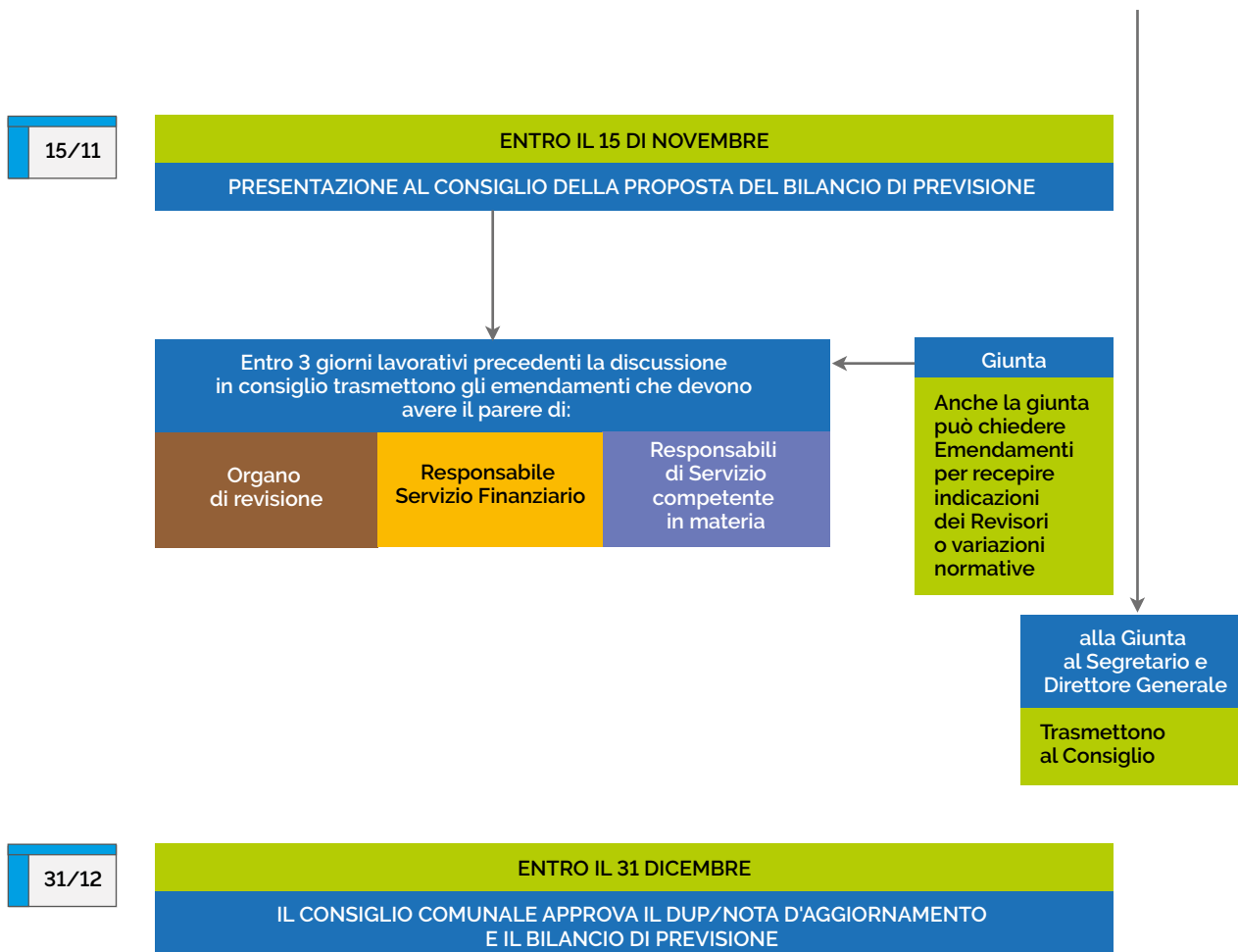
## Diagrammi di flusso





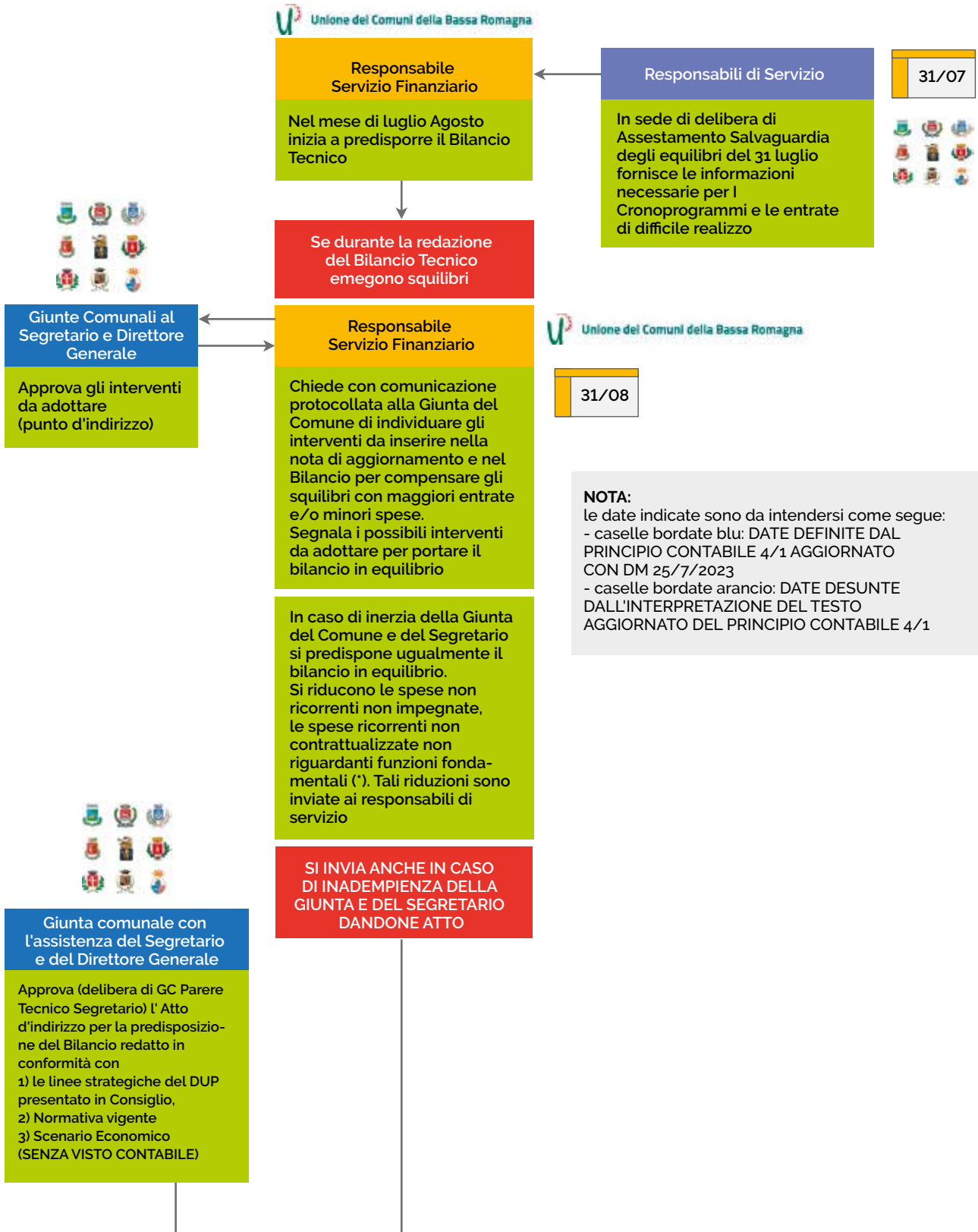


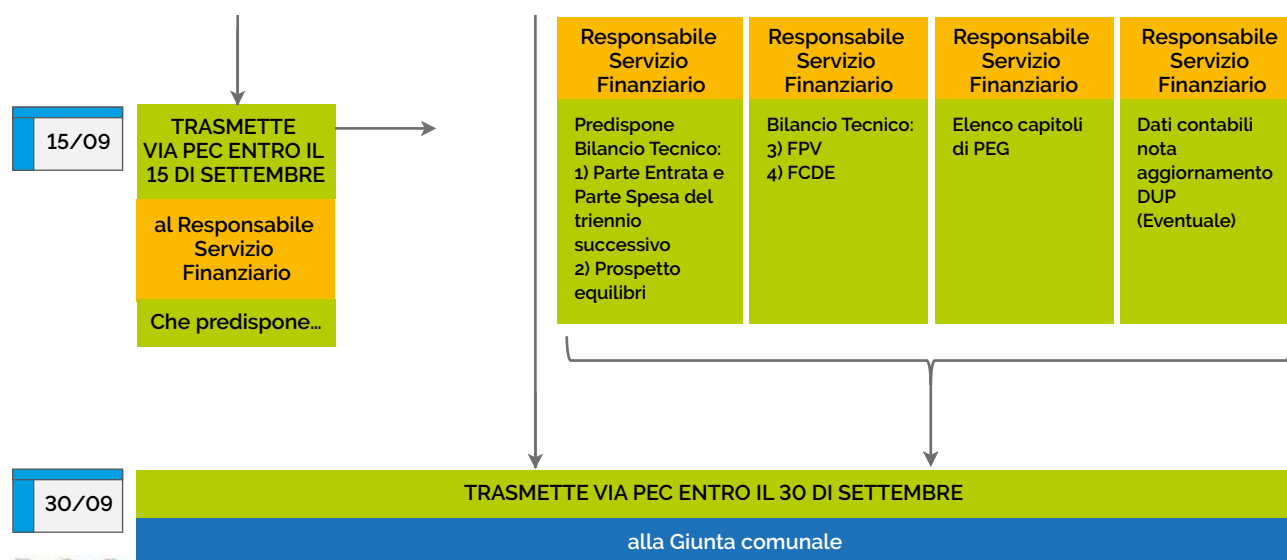




Redatto da Dott. Caravita  
Unione Bassa Romagna

**ITER PER LA PREDISPOSIZIONE E L'APPROVAZIONE DEL BILANCIO DI PREVISIONE PER I COMUNI CON SERVIZIO FINANZIARIO CONFERITO IN UNIONE**

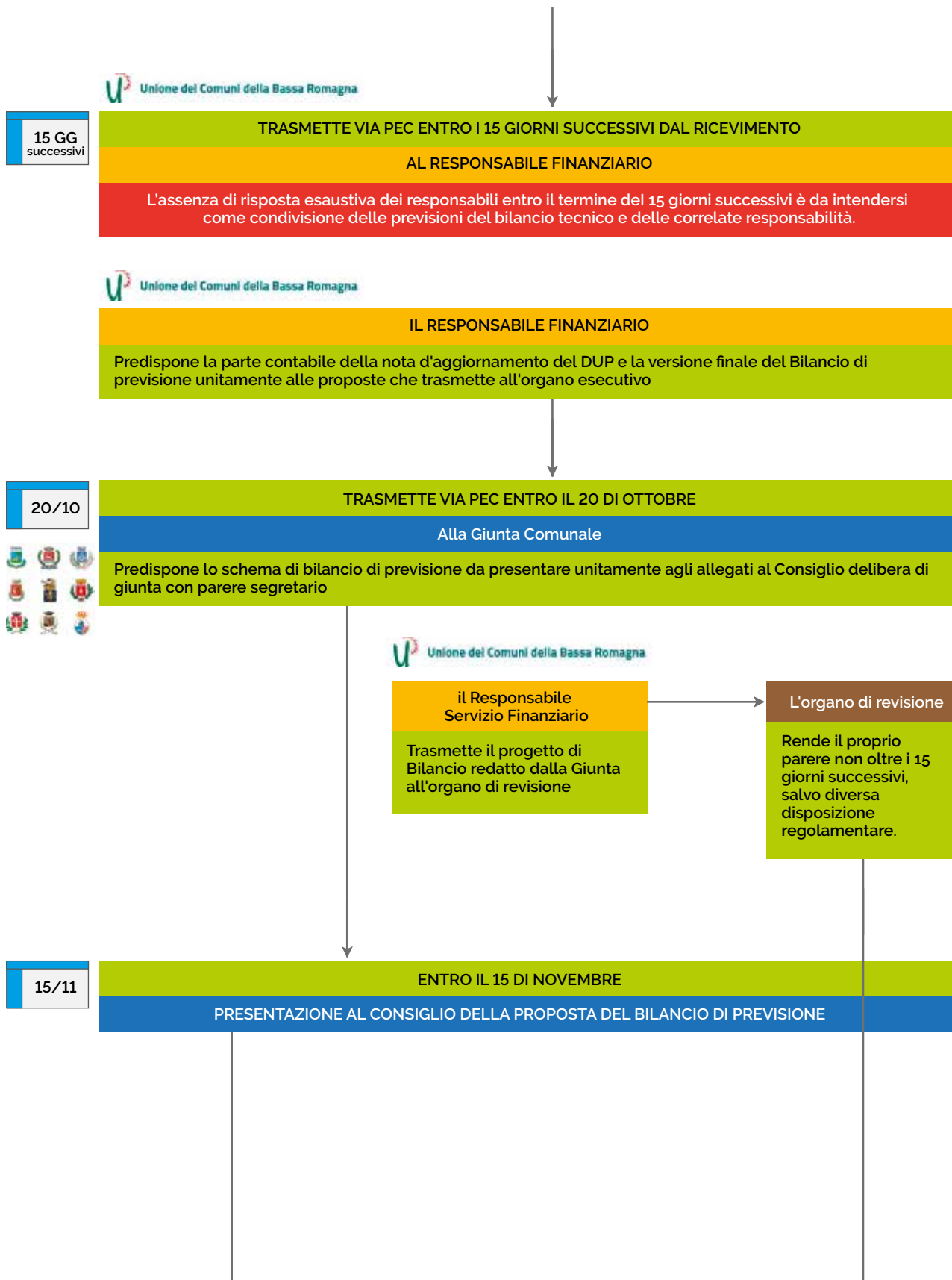


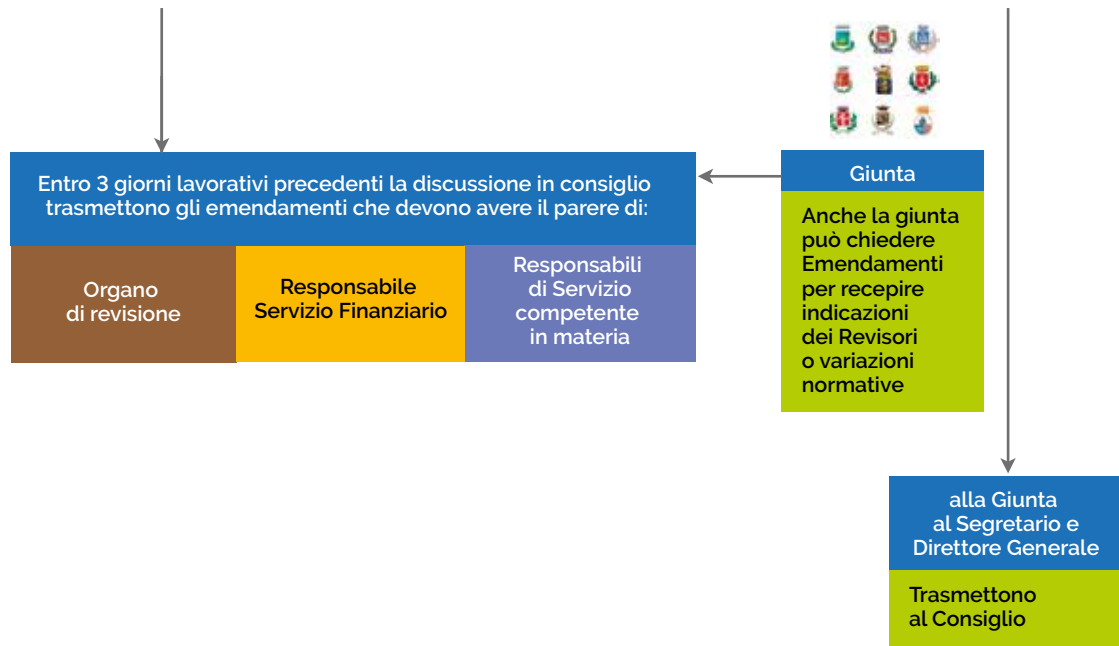


**I Responsabili di Servizio**

Determinano le previsioni DEFINITIVE di entrata e spesa (ai sensi dell'art 153 c 4 del TUEL) In questa fase è plausibile che la Giunta Comunale si faccia assistere dal Segretario e/o dai responsabili di servizio che Propongono

- 1) le previsioni di bilancio (ai sensi dell'art 153 c 4 del TUEL) di rispettiva competenza. Le previsioni di entrata devono essere corredate dalla documentazione tale da consentirne la verifica della veridicità della Previsione. Le previsioni di spesa devono essere compatibili con le risorse disponibili.
- 2) inviano le indicazioni per la predisposizione della nota di aggiornamento DUP (DATI STATISTICI / DATI SULLA MODALITA' DI GESTIONE DEI SERVIZI / SCADENZE AFFIDAMENTI / PROROGHE / NUOVI APPALTI E CONVENZIONI / ESTERNALIZZAZIONI / DATI PERSONALE)
- 3) Sulla base delle riduzioni di spese segnalate dal Responsabile Finanziario individuano riduzioni di spese alternative o maggiori entrate
- 4) Predispongono anche le previsioni di incassi e pagamenti di loro competenza
- 5) Trasmettono le proposte di delibera di cui all'art 172 con il parere tecnico del responsabile del servizio
- 6) i cronoprogrammi per la realizzazione degli investimenti e i relativi pagamenti redatti dagli uffici tecnici
- 7) il Responsabile delle risorse umane verifica le previsioni di entrata e di spesa riguardanti il personale indicate nel bilancio tecnico anche sulla base delle assunzioni programmate
- 8) Il Responsabile dell'Ufficio legale effettua la ricognizione e l'aggiornamento del contenzioso
- 9) I Responsabili delle entrate valutano l'andamento delle entrate e il FCDE
- 10) I Responsabili di risorse vincolate ne garantiscono il bilanciamento tra entrate e spese
- 11) i Responsabili degli stanziamenti ne specificano la natura ricorrente o meno





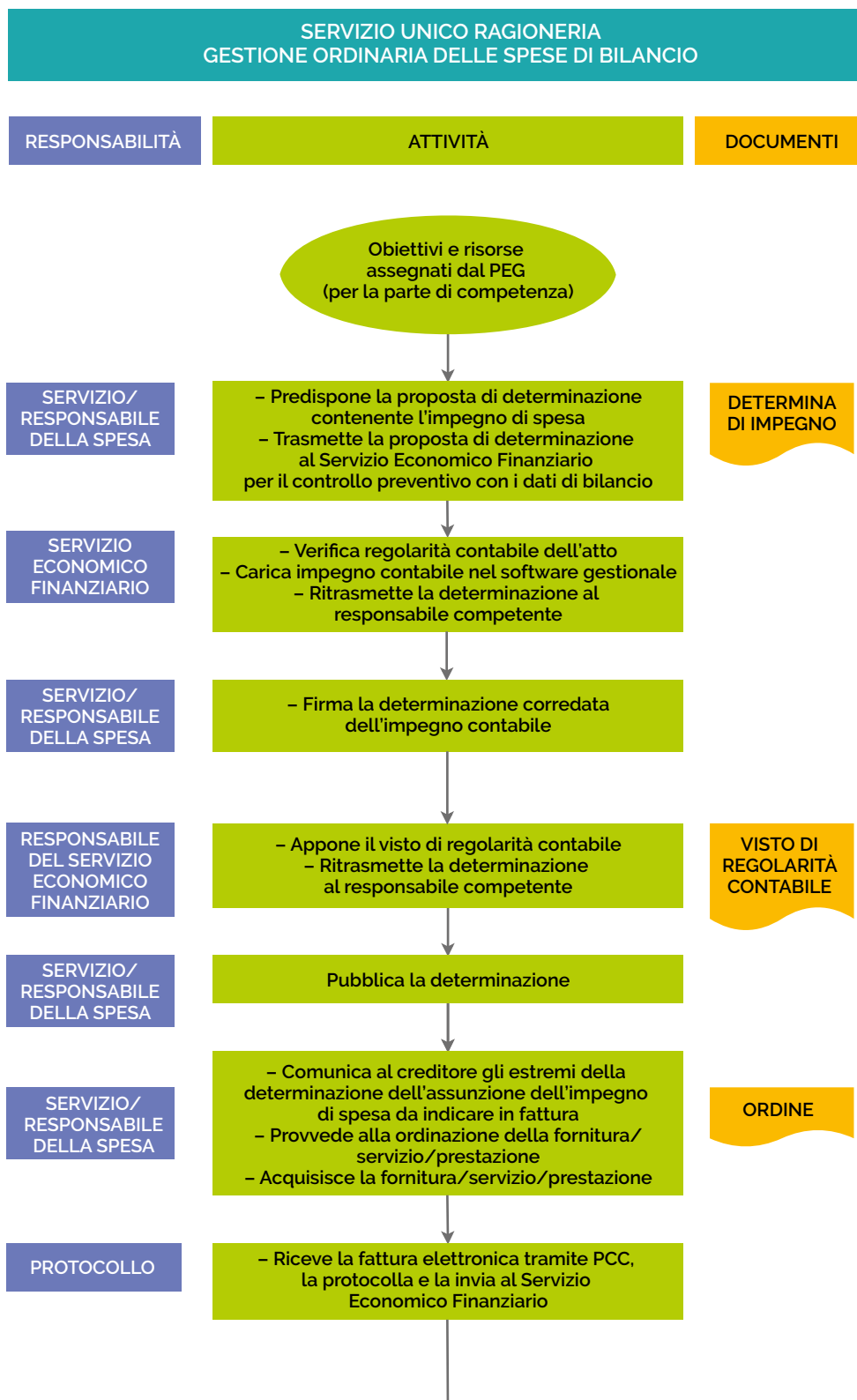
31/12



ENTRO IL 31 DICEMBRE

IL CONSIGLIO COMUNALE APPROVA IL DUP/NOTA D'AGGIORNAMENTO E IL BILANCIO DI PREVISIONE

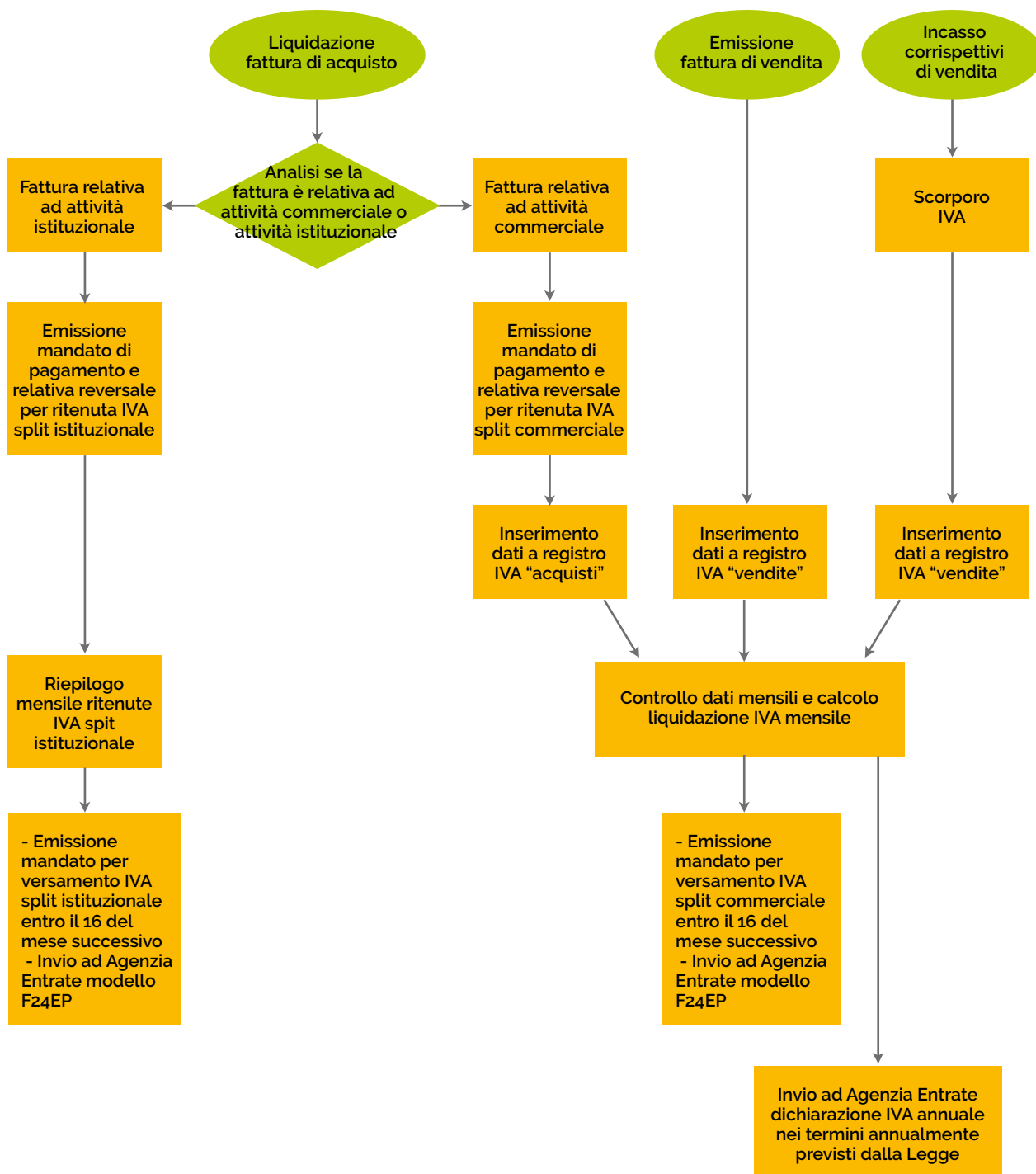
Redatto da Dott. Caravita  
Unione Bassa Romagna

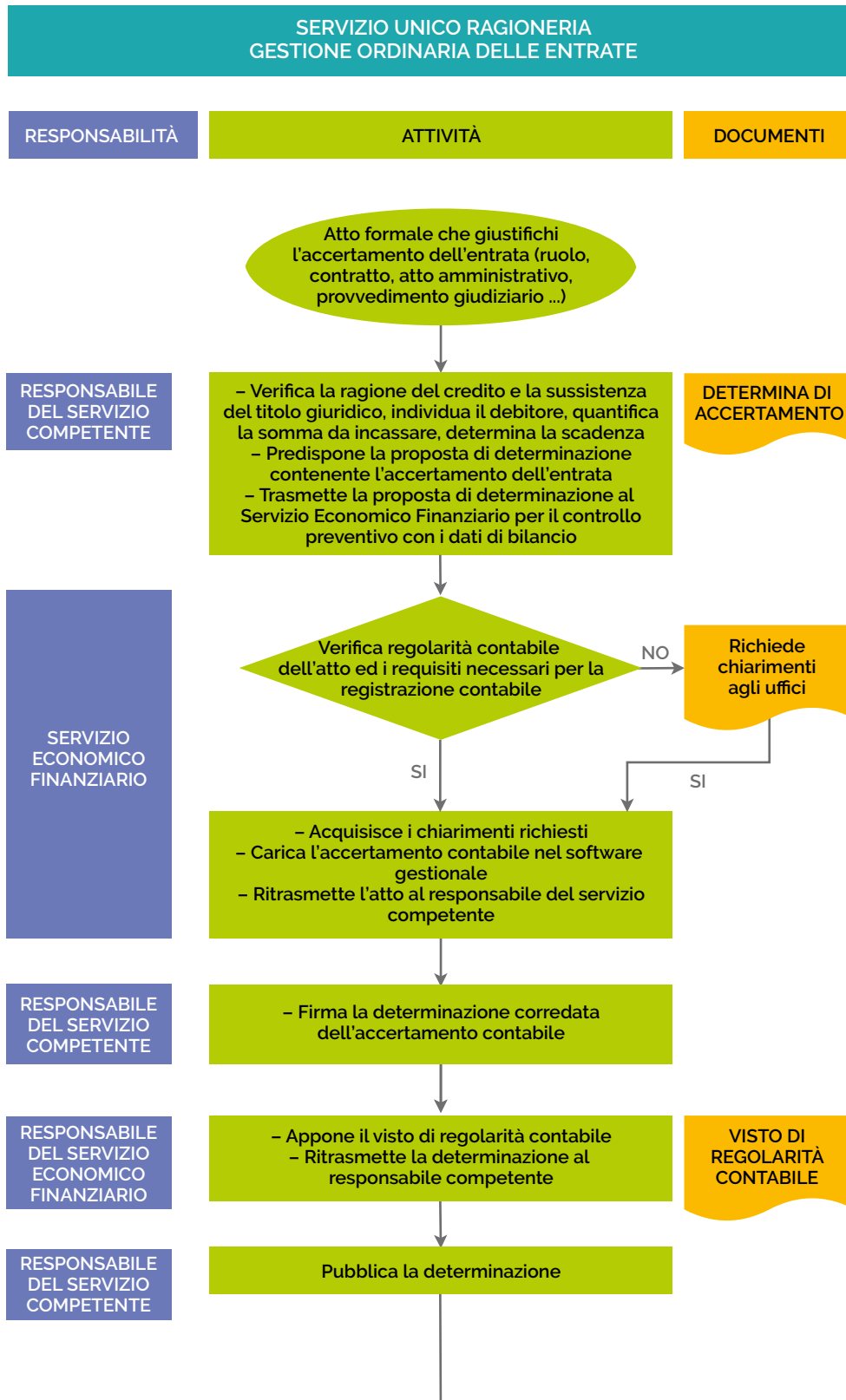


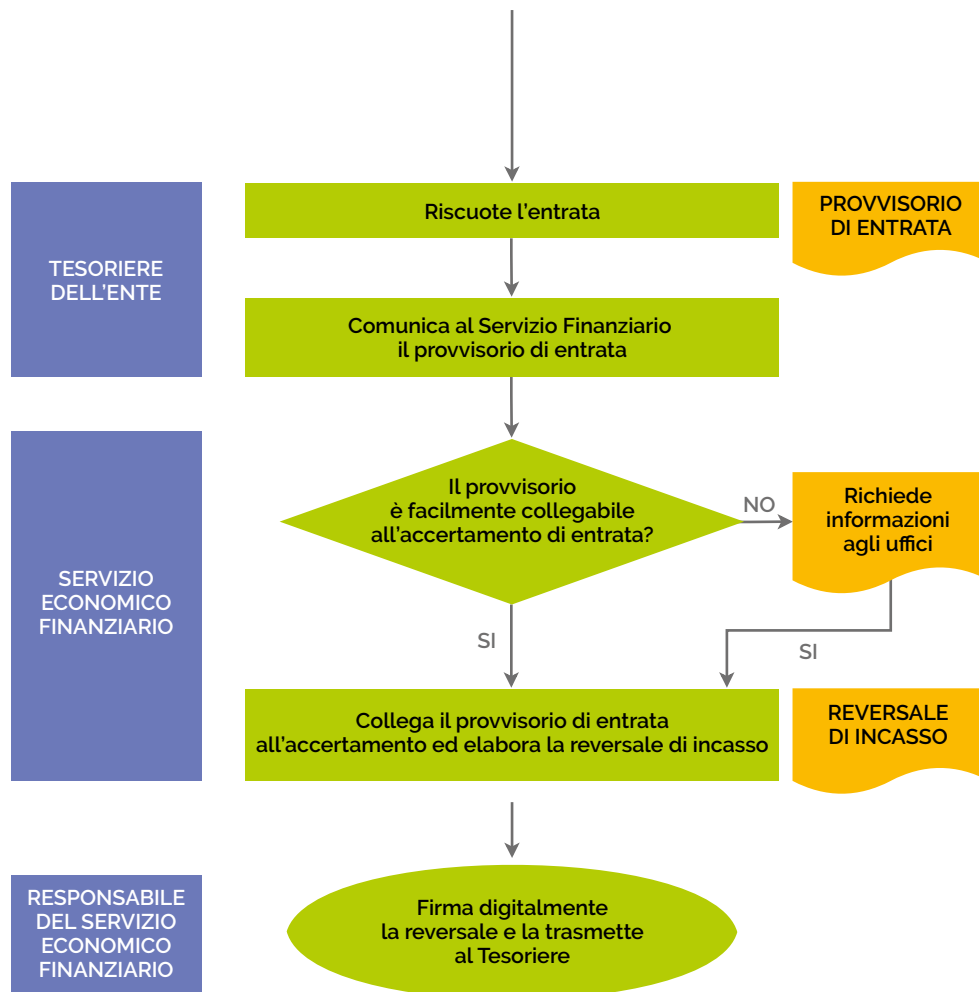




SERVIZIO UNICO RAGIONERIA  
ADEMPIMENTI FISCALI IVA







## Esempio di file excel per l'analisi aggregata dei flussi di cassa

	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O
1															
2	<b>OBIETTIVI:</b>														
3															
4	Scopo del file è consentire una analisi aggregata dei flussi e degli andamenti di cassa di tutti gli enti dell'Unione; in questo modo è possibile:														
5															
6	a) identificare gli enti in maggior sofferenza di cassa														
7	b) simulare manovre di cassa sui singoli enti														
8	c) verificare le ripercussioni che le manovre condotte su un singolo ente hanno sulla cassa di Unione														
9	d) individuare la miglior strategia per garantire sufficiente provvista di cassa all'Unione, agevolando i Comuni eventualmente in sofferenza di cassa														
10															
11															
12	<b>INDICAZIONI DI UTILIZZO:</b>														
13															
14	Il file è impostato a livello annuale, ma nulla vieta di utilizzarlo per analisi mensili o trimestrali														
15	a partire dal foglio del mese di FEBBRAIO, i dati iniziali del foglio (consistenza delle casse al primo del mese) riprendono automaticamente i dati finali del foglio precedente;														
16	le formule sono già impostate, per cui basta compilare in ogni foglio le caselle con sfondo azzurro, relative alle previsioni di incasso e pagamento per ogni mese (oltre ai dati di cassa iniziali effettivi del primo mese del periodo che si intende analizzare)														
17	in ogni foglio sono indicate le principali tipologie di entrate e spese: se lo si ritiene utile, è possibile inserire ulteriori righe di dettaglio, avendo l'accortezza di comprenderle nel calcolo dei totali														
18	se l'Unione indica pagamenti a favore dei Comuni, occorre indicare anche i corrispondenti incassi sui singoli comuni.														
19															
20															
21															
22															
23															
24															
25															
26															
27															
28															

Una copia del file è disponibile all'interno del sito di OpenItaliae (<https://openitaliae.it>) alla sezione "Regole e strumenti - Strumenti e Reportistica"

### Esempio di schema mensile

	COMUNE A	COMUNE B	COMUNE C	COMUNE D	COMUNE E	UNIONE	TOTALI AGGREGATI
SALDO AL 01/01							0,00
DI CUI CASSA VINCOLATA							0,00
DI CUI CASSA LIBERA	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>PREVISIONI FLUSSI CASSA GENNAIO</b>							
<b>PREVISIONE PRINCIPALI INCASSI</b>							
IMU							0,00
TARI							0,00
ADDITIONALE IRPEF							0,00
TRASFERIMENTI CORRENTI STATO							0,00
TRASFERIMENTI CORRENTI REGIONE							0,00
TRASFERIMENTI CORRENTI ALTRI ENTI							0,00
SANZIONI CODICE STRADA (UNIONE)							0,00
PRINCIPALI ENTRATE TITOLO III							0,00
TRASFERIMENTI CAPITALE STATO							0,00
TRASFERIMENTI CAPITALE REGIONE							0,00
ONERI URBANIZZAZIONE							0,00
ALTRE ENTRATE C/CAPITALE							0,00
TRASFERIMENTI A COMUNI DA UNIONE							0,00
TRASFERIMENTI A UNIONE DAI COMUNI PER QUOTE (si compila automaticamente compilando la sezione spesa dei comuni)							0,00
							<b>0,00 IL TOTALE DEVE CORRISPONDERE CON SPESA</b>

### Esempio di prospetto di sintesi

	COMUNE A	COMUNE B	COMUNE C	COMUNE D	COMUNE E	UNIONE	TOTALI AGGREGATI
PREVISIONE SALDO CASSA LIBERA AL 31/01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
PREVISIONE SALDO CASSA LIBERA AL 28/02	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
PREVISIONE SALDO CASSA LIBERA AL 31/03	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
PREVISIONE SALDO CASSA LIBERA AL 30/04	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
PREVISIONE SALDO CASSA LIBERA AL 31/05	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
PREVISIONE SALDO CASSA LIBERA AL 30/06	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
PREVISIONE SALDO CASSA LIBERA AL 31/07	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
PREVISIONE SALDO CASSA LIBERA AL 31/08	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
PREVISIONE SALDO CASSA LIBERA AL 30/09	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
PREVISIONE SALDO CASSA LIBERA AL 31/10	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
PREVISIONE SALDO CASSA LIBERA AL 30/11	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
PREVISIONE SALDO CASSA LIBERA AL 31/12	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

## Regolamento di Contabilità dell'Unione Romagna Faentina



Provincia di Ravenna  
C.F./Part. Iva 02517640393  
<http://www.romagnafaentina.it> – P.E.C. pec@cert.romagnafaentina.it

---

# **Regolamento di contabilità dell'Unione della Romagna Faentina e dei Comuni di Brisighella Casola Valsenio Castel Bolognese Faenza Riolo Terme Solarolo**

Faenza, settembre 2022

Allegato B\_2022\_Regolamento di contabilità Unione 2022\_09.docx

*(Versione finale)*

Per il testo completo del regolamento (55 pagine) [cliccare qui](#)

## Fac simile di contratto di concessione di area su cui l'Unione realizza un immobile

### SCHEMA DI CONVENZIONE PER LA DEFINIZIONE DEI RAPPORTI NELLA REALIZZAZIONE DELLA NUOVA SEDE DELLA POLIZIA LOCALE DELL'UNIONE ...

TRA

il Comune di ... con sede in ..., Codice fiscale/Partita I.V.A. n. ..., nel presente atto rappresentato da ..., nato a ..... Il ..., domiciliato per la carica presso la sede del Comune di ..., il quale sottoscrive il presente atto non in proprio, ma nella sua qualità di Responsabile del Servizio ..., nominato in forza del provvedimento del Sindaco in data ... - nel prosieguo *Concedente*

E

l'Unione ..., con sede in ... Codice fiscale/Partita I.V.A. n. ..., in questo atto rappresentata da ..., nato a ..... Il ..., domiciliato per la carica presso la sede dell'Unione ..., il quale sottoscrive il presente atto non in proprio, ma nella sua qualità di Responsabile del Servizio ..., nominato in forza del provvedimento del Presidente Unione in data ... - nel prosieguo *Concessionario*

### SI CONVIENE E SI STIPULA QUANTO SEGUE

#### PREMESSO che:

- con atto costitutivo in data ... repertorio n. ... e registrato a ... in data ... al n. ... i Comuni di ... hanno costituito l'Unione ... in conformità all'articolo 32 del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 *Testo unico degli enti locali*, all'articolo 14 D.L. 31 maggio 2010, n. 78 e s.m. e all'articolo ... della Legge Regionale ...;
- la Giunta dell'Unione, con atto n. ... del ..., ha approvato il progetto di fattibilità tecnica ed economica per la realizzazione della nuova sede di polizia locale – C.U.P. dell'importo complessivo di € ...;
- il progetto relativo alla costruzione prevede la realizzazione di un edificio dotato di autorimessa sulla porzione di area di proprietà comunale identificata al C.T. del Comune di ... al Foglio ..., particella ...;
- l'area in argomento è inserita nei vigenti strumenti urbanistici del Comune di ... e, con particolare riferimento al R.U.E., destinata ad *Attrezzature di interesse pubblico*;
- l'area in oggetto è inserita nel Piano delle Alienazioni e Valorizzazioni immobiliari contenuto nel DUP .../... del Concedente e, pertanto, ai sensi dell'articolo 58 comma 2 della Legge 6 agosto 2008, n. 133 l'area è da considerarsi appartenente al patrimonio disponibile del Concedente;
- ai fini della realizzazione della predetta opera pubblica è necessario che il Concedente conceda in diritto di superficie la porzione di area in favore del Concessionario come risultante da tipo di frazionamento da perfezionare al termine dei lavori;

tutto ciò premesso e considerato si conviene e si stipula quanto segue:

#### 1. Generalità

Le premesse formano parte integrante della presente convenzione.

La sottoscrizione del presente atto costituisce accordo raggiunto ai sensi dell'articolo 34, comma 4, del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 ai sensi e per gli effetti dell'articolo 7 del D.P.R. 6 giugno 2001 n. 380.

#### 2. Oggetto

L'area oggetto della presente concessione è una porzione di area di proprietà del Comune di ... identificata al C.T. del Comune di ... al foglio ..., particella ..., che sarà meglio identificata mediante tipo di frazionamento da perfezionare al termine dei lavori.

Il Concedente, come sopra rappresentato, costituisce a favore del Concessionario che accetta, il diritto

di superficie dell'area sopra indicata e graficamente individuata con contorno in rosso nella planimetria allegata sotto la lettera "A".

L'area sopra indicata è concessa nello stato di fatto e di diritto in cui attualmente si trova, con ogni diritto e garanzia di legge, con ogni accessorio, accessione, dipendenza, pertinenza, servitù (se esistenti), a corpo e non a misura, così come pervenuta al Comune di ... e facente ora parte del patrimonio disponibile dell'ente per effetto di quanto disposto nel piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari contenuto nel D.U.P. .../... da ultimo modificato con atto del Consiglio Comunale n. .... del ....

Al Concessionario non potranno essere richiesti risarcimenti o danni per eventuali vizi occulti dell'area.

### 3. Durata della Concessione e rinnovo

La durata del diritto di superficie concesso è stabilita in ... (..) anni a far data dalla sottoscrizione del presente atto.

La concessione potrà essere rinnovata alla sua scadenza previo un nuovo accordo e la stipula di una nuova Convenzione.

Nel caso in cui il diritto di superficie non venga rinnovato alla scadenza, si rimanda a quanto previsto nel successivo art. 11

In caso di recesso anticipato (ovvero prima della naturale scadenza) **per volontà del Concessionario** tutte le opere realizzate, nonché tutti gli impianti, pertinenze e quant'altro costruito ed installato dal Concessionario o suoi aventi causa, nulla escluso, diventeranno di proprietà del Concedente, il quale verserà all'Unione ... un importo congiuntamente concordato dalle Parti, in ragione del tempo trascorso dalla conclusione del presente accordo e dell'utilizzo e dell'usura dell'immobile; ferma restando la possibilità da parte del Concedente di richiedere la rimozione di ogni impianto/struttura realizzati e/o la bonifica del suolo e del sottosuolo.

In caso di recesso di uno dei Comuni dall'Unione, si rimanda all'articolo 6, comma 7, dello Statuto dell'Unione ...

In caso di scioglimento anticipato dell'Unione, si rimanda all'articolo 5 dello Statuto dell'Unione.

### 4. Corrispettivo per la concessione del diritto di superficie

Stante la finalità istituzionale e di interesse pubblico della costruenda struttura, la concessione del diritto è gratuita, giusto il disposto della deliberazione del Consiglio dell'Unione n. ... del ... e del Consiglio del Comune di ... n. ... del ...

Ai soli fini fiscali si dichiara che il valore del diritto di superficie ceduto è di € ...

Il presente atto non è soggetto ad I.V.A., ai sensi dell'articolo 4 del D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633 e successive modifiche ed integrazioni, in quanto effettuato nell'ambito delle attività istituzionali.

### 5. Obblighi del Concessionario

Il Concessionario, con la sottoscrizione del presente atto, si impegna a realizzare e gestire le strutture e gli impianti in oggetto per attività istituzionali e di pubblico interesse.

Il Concessionario si impegna, con particolare riferimento alla realizzazione delle opere, ad avvalersi esclusivamente di imprese qualificate in linea con le vigenti normative in materia di lavori pubblici e dotate dei necessari attestati di certificazione previsti dalla vigente normativa. Le procedure di progettazione affidamento, esecuzione delle opere dovranno essere svolte nel rispetto delle attuali norme sui contratti pubblici.

Qualora ne ricorra il caso, il Concessionario si obbliga sin d'ora a farsi carico degli eventuali interventi di bonifica ovvero della messa in sicurezza ed eventuale smaltimento di materiali e/o sostanze dannose, pericolose ed inquinanti che dovessero rinvenirsi nel corso della realizzazione; la documentazione attestante l'eventuale rimozione dei rifiuti presenti in loco o le bonifiche effettuate dovrà essere trasmessa agli Enti competenti.



Il Concessionario provvederà a propria cura e spese al frazionamento catastale del Lotto, all'accatastamento dell'immobile e ad ogni ulteriore adempimento catastale che si renda necessario.

## 6. Utilizzazione edilizia ed urbanizzazioni

Il Concessionario si impegna ad utilizzare l'area esclusivamente per la costruzione di un fabbricato da adibire a sede della Polizia Locale dell'Unione ...

La destinazione d'uso potrà essere variata per sopravvenute esigenze dell'Unione, sempre nell'ambito dei servizi istituzionali dell'Unione, e previo accordo con il Comune, a pena della decadenza del diritto di superficie.

L'immobile, realizzato a cura e spese del Concessionario, dovrà essere conforme a quanto previsto nel progetto di fattibilità tecnica ed economica, approvato con Delibera di Giunta dell'Unione ... n. ... del ... Eventuali modificazioni saranno consentite esclusivamente per motivate esigenze tecniche ovvero per esigenze espresse dallo stesso Concedente.

Il Concessionario assume a proprio integrale ed esclusivo onere e rischio il conseguimento dell'approvazione di ogni stadio progettuale previsto dalla normativa vigente da parte delle competenti Autorità, nonché di ogni altra autorizzazione, permesso, licenza e/o nulla osta occorrenti per l'esecuzione degli Interventi, necessari per la realizzazione della struttura, e per l'esercizio delle attività di gestione. Resta inteso che l'opera non è soggetta né ad oneri di urbanizzazione, né a contributi di costruzione ai sensi dell'articolo 17 del D.P.R. 380/2001.

Il Concessionario, ad ultimazione di lavori, trasmetterà al Concedente l'atto di Collaudo ovvero il Certificato di Regolare Esecuzione dell'intervento.

## 7. Responsabilità, spese e oneri a carico del concessionario

È a carico del Concessionario ogni responsabilità diretta o indiretta nei confronti di terzi derivante, a qualsiasi titolo, dalla Concessione di cui al presente atto, rimanendo il Concedente del tutto estraneo all'attività ed ai rapporti giuridici e di fatto posti in essere, a qualsiasi titolo, dal Concessionario con terzi.

Il Concessionario manleva il Concedente da ogni responsabilità per danni alle persone ed alle cose, anche di terzi, nonché da ogni pretesa ed azione al riguardo che derivino in qualsiasi momento e modo da quanto forma oggetto della presente Concessione.

Sono a carico del Concessionario gli adeguamenti che normative sopravvenute rendessero necessari entro il periodo di vigenza della concessione.

Il Concessionario dovrà mantenere l'area ed i manufatti in buono stato di efficienza e dovrà eseguire le opere di manutenzione ordinaria e straordinaria, a partire dalla data di sottoscrizione del presente atto, per l'intera durata della Concessione, senza alcun rimborso delle spese sostenute. La gestione della struttura dovrà essere conforme agli standard qualitativi previsti dalla vigente normativa regionale e nazionale.

Sono altresì a carico del Concessionario:

- le spese di studio, progettazione, direzione lavori e sondaggi geognostici nonché quelle di aggiornamento dei progetti qualora necessario;
- tutte le spese relative al rispetto delle prescrizioni del D.Lgs. 9 aprile 2008, n. 81 e s.m.i.;
- le spese di aggiornamento catastale;
- le spese per lo spostamento ed il ripristino delle condutture dei servizi pubblici siti sia sul suolo che nel sottosuolo, ivi compresi gli eventuali costi di bonifica delle opere relative alla demolizione e ripristino dei suoli preesistenti o delle pavimentazioni stradali;
- le spese di collaudo;
- le spese dovute per legge a titolo di imposte, tasse o contributi;
- le spese relative alla gestione della struttura e dell'intera area.

Il Concedente, ove ricorra il caso, potrà costituire a carico delle aree concesse in diritto di superficie

servitù perenni alla tutela di interessi pubblici senza che il Concessionario abbia a pretendere alcun corrispettivo.

### **8. Trasferimento del diritto di superficie**

È fatto divieto al Concessionario di trasferire e/o cedere a terzi la titolarità del diritto di superficie o gli altri impegni assunti. Il negozio giuridico e con esso i diritti reali e gli obblighi sorti in forza della sottoscrizione della Convenzione non sono, neppure in parte, trasferibili a terzi, se non previa autorizzazione del Concedente.

In caso di locazione o attribuzione di diritti di godimento relativi a porzioni di area o di impianti oggetto del diritto di superficie a soggetti terzi il Concessionario dovrà effettuare apposita richiesta al Concedente.

### **9. Clausola risolutiva e revoca del diritto di superficie**

Il Concedente potrà risolvere la presente Concessione nei seguenti casi:

- riscontro di gravi vizi nell'esecuzione delle opere;
- gravi ritardi nell'esecuzione delle stesse;
- esecuzione delle opere in parziale o totale difformità dalle prescrizioni progettuali previste nel progetto se non autorizzate dal Concedente;
- utilizzo, anche parziale o temporaneo dell'immobile per finalità diverse da quelle previste dall'articolo 6 della presente Concessione, salvo il caso di diversa destinazione concordata con il Concessionario di cui al citato articolo;
- gravi violazioni delle norme in materia di sicurezza;
- utilizzo delle strutture per finalità lucrative;
- gravi violazioni delle norme afferenti alla gestione della struttura in relazione agli standard qualitativi dei servizi;

Nei casi di cui sopra, il Concedente potrà risolvere la Concessione ai sensi dell'articolo 1453 del Codice civile, in base alla seguente procedura:

il Concedente sarà tenuto, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 1454 del Codice civile, ad invitare il Concessionario, a mezzo di diffida scritta con lettera raccomandata, a sanare l'inadempimento entro il termine di 30 (trenta) giorni; il Concessionario sarà tenuto, entro il predetto termine di 30 (trenta) giorni, a porre rimedio all'inadempimento contestato ovvero a dimostrarne l'insussistenza. Trascorso inutilmente tale termine la Concessione sarà risolta di diritto.

Per effetto della risoluzione anticipata della Concessione gli immobili, le opere e gli impianti realizzati passeranno di proprietà al Concedente, previa liquidazione al Concessionario del valore delle opere realizzate più gli oneri accessori, al netto degli ammortamenti.

È prevista la revoca della Concessione per motivi di pubblico interesse, previa liquidazione al Concessionario del valore delle opere realizzate più gli oneri accessori, al netto degli ammortamenti.

### **10. Modifica della convenzione**

Ogni modifica alla presente convenzione dovrà essere concordata tra le parti e resa in forma scritta con le medesime formalità del presente atto.

### **11. Scadenza della Concessione**

Alla scadenza della presente concessione, gli immobili, gli impianti e le attrezzature fisse saranno consegnati dal Concessionario al Concedente, liberi da persone, cose, oneri e vincoli e in buono stato di conservazione salvo il normale deterioramento d'uso, restando il Concessionario obbligato, in caso contrario, a rifondere al Concedente gli eventuali danni derivati dall'uso improprio di essi, o a porvi rimedio a proprie spese.

A tal fine, i contratti stipulati dal Concessionario a qualunque titolo ed aventi ad oggetto le costruzioni

realizzate sull'area concessa, dovranno prevedere espressamente la cessazione della loro efficacia antecedentemente alla scadenza della presente Concessione.

Al termine della Concessione, e comunque sei mesi prima della sua scadenza naturale, verrà nominato a cura del Concedente e a spese del Concessionario, un tecnico abilitato che provvederà ad indicare, previo sopralluogo concordato tra le parti, tutti gli eventuali interventi di ripristino che dovranno essere eseguiti a cura e spese del Concessionario, per consegnare al Concedente le opere nella loro piena funzionalità ed in buono stato di conservazione.

## 12. Sanzioni

Ferme restando le disposizioni sulle clausole risolutive e di revoca previste al precedente articolo 9, la realizzazione dei manufatti edilizi e degli impianti relativi è soggetta alle disposizioni previste dalle norme vigenti in materia, nonché alle disposizioni previste negli articoli della presente concessione.

Il Concedente si riserva, in ogni momento, il controllo in ordine alla corretta realizzazione delle opere ed all'uso riservato alle stesse nel rispetto della presente concessione e delle norme vigenti in materia.

## 13. Ipotecche

È fatto divieto di costituire ipoteche od altri diritti reali sul diritto di superficie concesso senza il preventivo consenso del Concedente, che dovrà esprimersi in ordine ad ogni singolo caso. La costituzione di ipoteche o altri diritti reali o di godimento sugli immobili e sull'area concessa in diritto di superficie è condizionata all'autorizzazione del Concedente. L'autorizzazione dovrà essere deliberata dal Consiglio Comunale del Concedente, allegata al contratto di mutuo e in esso espressamente richiamata.

## 14. Spese

Tutte le spese relative e conseguenti alla presente concessione, alla sua registrazione e trascrizione, nonché di quanto altro necessario per la stipula dell'atto, saranno a totale carico del Concessionario. Saranno altresì a carico del Concessionario eventuali successive integrazioni o modifiche dell'atto di concessione, nonché eventuali spese di voltura.

## 15. Assicurazioni

Il Concessionario si impegna a stipulare presso primarie compagnie di assicurazione la Polizza assicurativa Incendio, danno e garanzie catastrofali (terremoto, allagamenti, sovraccarico neve, etc.) per il valore a nuovo dell'immobile indicante espressamente, nel novero degli Assicurati, oltre al Concessionario, anche il Concedente.

## 16. Foro competente

Le eventuali controversie tra il Concedente ed il Concessionario derivanti dalla esecuzione della presente concessione sono deferite al giudice del foro di ..., fatta salva la giurisdizione del giudice amministrativo.

Data ...

**Il Concedente**

**Il Concessionario**

## Fac simile delibera concessione garanzia sussidiaria

**OGGETTO: GARANZIA SUSSIDIARIA SU MUTUO ORDINARIO CONTRATTO DALL'UNIONE ... PER IL FINANZIAMENTO DEI LAVORI DI AMPLIAMENTO E RISTRUTTURAZIONE DELLA SCUOLA ...**

### IL CONSIGLIO COMUNALE

**PREMESSO** che:

- con atto costitutivo con atto costitutivo in data ... repertorio n. ... e registrato a ... in data ... al n. ... i Comuni di ... hanno costituito l'Unione ... in conformità all'articolo 32 del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 *Testo unico degli enti locali*, all'articolo 14 D.L. 31 maggio 2010, n. 78 e s.m. e all'articolo ... della Legge Regionale ...;
- con Deliberazione di Consiglio Comunale n. ... del ... è stata approvata la convenzione per il conferimento all'Unione ... delle funzioni relative ai servizi scolastici;
- la convenzione è stata sottoscritta in data ...;
- con Deliberazione di Giunta Unione n. ... del ... è stato approvato il progetto definitivo – esecutivo per i lavori di ampliamento e ristrutturazione della scuola ... nel Comune di ...;
- il progetto ammonta a complessivi € ... ed è finanziato per € ... da risorse del Comune di ..., e per € ... mediante contrazione, da parte dell'Unione ..., di mutuo passivo, per il quale è stato individuato, come Istituto erogante, la Cassa Depositi e Prestiti S.p.A.;
- con determinazione del Dirigente dei Servizi Finanziari dell'Unione di Comuni ... n. ... del ..., è stata disposta la contrazione del mutuo citato al punto precedente, aderendo contestualmente al "Contratto di prestito di scopo ordinario a tasso fisso a carico di Ente Locale con garanzia sussidiaria del Comune di riferimento" di Cassa Depositi e Prestiti S.p.A., dando atto che, sull'indebitamento oggetto del provvedimento, è richiesta da Cassa Depositi e Prestiti una garanzia sussidiaria sull'intero importo rilasciata dal Comune di ...;

**DATO ATTO** che nelle condizioni generali del "Contratto di prestito di scopo ordinario a tasso fisso a carico di ente locale con garanzia sussidiaria del comune di riferimento", all'art. 9 si prevedono i casi in cui il Comune è tenuto a corrispondere alla Cassa Depositi e Prestiti Spa le residue rate di ammortamento del prestito, che sono in particolare:

- a) *mancato o ritardato pagamento da parte dell'Ente anche di una sola rata di ammortamento (comprensiva di capitale ed interessi) del Prestito e di qualsivoglia altro importo dovuto ai sensi del Contratto di Prestito;*
- b) *mancata ricezione da parte della CDP del Mandato di Addebito in Conto ovvero ricezione da parte della CDP del Mandato di Addebito in conto i) incompleto ii) non conforme al modello definito della CDP salvo che il Mandato di Addebito conforme a quanto definito dalla CDP sia ricevuto dalla stessa entro e non oltre 15 (quindici) giorni a partire dalla data di sottoscrizione del presente Contratto di Prestito;*
- c) *mancata ricezione da parte della CDP della Delegazione di Pagamento;*
- d) *inadempimento di una qualsiasi delle obbligazioni di cui all'Articolo 4, commi 3 e 4 delle Condizioni Generali ed all'Articolo 6, comma 3, del Contratto di Prestito.*

**PRESO ATTO** altresì degli impegni posti a carico del Comune dal comma 2 dell'art. 9 delle sopra citate condizioni generali, al verificarsi di uno degli eventi sopra elencati;

**VISTO** il vigente Regolamento di Contabilità, approvato con deliberazione di Consiglio Comunale (o di Consiglio Unione nel caso di Regolamento unico) n. ... del ...;

**DATO ATTO** che la garanzia sussidiaria è disciplinata dall'art. ... del vigente Regolamento di contabilità: *"Nel caso di assunzione di mutui da parte dell'Unione ... per la realizzazione di opere pubbliche per il Comune di ..., il Consiglio Comunale, con proprio atto, dispone di assumere l'impegno a subentrare in tutte le*

*obbligazioni esistenti in capo al medesimo soggetto nei confronti dell'Istituto mutuante, in caso di inadempimento del garantito";*

**VISTO** l'art. 204 del T.U.E.L. D.Lgs. 267/2000, il quale prevede che le garanzie prestate concorrano al calcolo del limite di indebitamento;

**DATO ATTO** che l'Unione ... ha trasmesso la simulazione effettuata, tramite il portale on line della Cassa Depositi e Prestiti, del piano di ammortamento del mutuo a tasso fisso con durata ventennale e che il piano di ammortamento definitivo sarà calcolato al tasso d'interesse vigente al momento della sottoscrizione del prestito;

**ACCERTATO** che gli interessi annuali relativi alla garanzia del mutuo in oggetto non superano il limite stabilito dall'art. 204 del T.U.E.L. D.Lgs. 267/2000;

**RITENUTO** opportuno - al fine di consentire all'Unione ... l'assunzione del mutuo sopra richiamato e così come richiesto dalla Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. - provvedere all'attivazione della garanzia sussidiaria disponendo di assumere l'impegno a subentrare in tutte le obbligazioni esistenti in capo al medesimo soggetto nei confronti dell'Istituto mutuante, in caso di inadempimento del garantito;

**VISTO** il parere favorevole espresso dal revisore dei conti;

**DATO ATTO** che, ai sensi dell'art. 49 del D.Lgs 18 agosto 2000, n 267, sono stati acquisiti ed allegati alla presente deliberazione di cui costituiscono parte integrante e sostanziale, i pareri in ordine alla regolarità tecnica e contabile espressi favorevolmente dal Responsabile del Settore Economico Finanziario dell'Ente;

**CON VOTI ...**

#### DELIBERA

- 1) **DI PRENDERE ATTO** degli "Impegni del Comune" contenuti nelle condizioni generali del contratto di prestito di scopo ordinario a tasso fisso a carico di Ente Locale con garanzia sussidiaria del Comune di riferimento che verrà assunto dall'Unione di Comuni ... con Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. per il finanziamento dell'opera di cui in premessa;
- 2) **DI ATTIVARE** la garanzia sussidiaria sull'intero importo del prestito di euro ... (.../00) richiesto dall'Unione di Comuni ... alla Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. (posizione n. ... ) per la realizzazione dei lavori di ampliamento e ristrutturazione della scuola ... nel Comune di ..., assumendo l'impegno a subentrare in tutte le obbligazioni esistenti in capo all'Unione di Comuni ... nei confronti dell'Istituto mutuante, in caso di inadempimento dell'Unione stessa;
- 3) **DI AUTORIZZARE** il Responsabile del Settore Economico Finanziario dell'Ente ad intervenire nel contratto di mutuo al fine di compiere in nome e per conto e in rappresentanza del Comune di ... tutte le operazioni necessarie per la concessione della garanzia sussidiaria apportandovi modifiche non sostanziali, qualora richieste dall'Ente mutuante;
- 4) **DI DARE ATTO** che con l'assunzione della garanzia sussidiaria oggetto del presente provvedimento viene rispettato il limite di indebitamento previsto dal comma 1 dell'art. 204 del D.Lgs 267/2000, come richiamato dal comma 4 dell'art. 207 del medesimo decreto;
- 5) **DI DARE ATTO** che eventuali spese ed oneri relativi al rilascio e all'operatività della garanzia sussidiaria di cui al presente atto, saranno rimborsati dall'Unione di Comuni ...

**SUCCESSIVAMENTE**

## IL CONSIGLIO COMUNALE

Stante l'urgenza di predisporre per tempo le incombenze burocratiche afferenti, per i motivi esposti in narrativa,

**CON VOTI ...**

### DELIBERA

**DI DICHIARARE** il presente atto immediatamente eseguibile ai sensi dell'art. 134, comma 4, del D.lgs. n. 267/2000.

## Focus Unione Reno Galliera - creazione di un sistema di mappatura omogeneo dei centri di costo tra Comuni e Unione

### UNIONE RENO GALLIERA - Provincia di Bologna

#### FOCUS: CREAZIONE DI UN SISTEMA DI MAPPATURA OMOGENEO DEI CENTRI DI COSTO TRA COMUNI E UNIONE

- **L'Unione Reno Galliera** gestisce in forma associata, per tutti gli 8 comuni, le aree funzionali: *Direzione* (Controllo di Gestione e Statistica), *Servizi alla Persona* (Sociale, Educativo, Cultura, Sport, Ufficio di Piano Distrettuale e SST Anziani, disabili e minori), *Polizia Locale*, *Gestione del Territorio* (Suap edilizia e commercio, Urbanistica, politiche energetiche e Sismica) e *Affari generali* (SIA, Personale e Centrale Unica di Committenza). Protezione civile.
- Nelle funzioni conferite si deve fare un distinguo fra attività trasversali e attività caratteristiche<sup>3</sup> collegando queste ultime al Comune che le ha delegate e che ne è direttamente responsabile per quanto riguarda la copertura dei costi.
- È stata condivisa una nuova modalità di riparto delle contribuzioni comunali (sia dei costi che delle entrate) che prevede, per le attività comuni a tutti (es. SIA, PL, personale, gestione di back e front office ecc..) una contribuzione economica complessiva proporzionata in 20% in quota fissa e 80% in base alla popolazione mentre per le attività "caratteristiche" ogni comune contribuisce direttamente alla copertura dei costi a proprio carico.

E' stato necessario quindi porre in atto un sistema di identificazione analitica in grado di mappare costantemente e puntualmente le poste finanziarie gestite in Unione. Tale sistema doveva, inoltre, poter essere applicato ai bilanci comunali per identificare eventuali poste finanziarie rimaste a carico dei comuni ma collegate ai servizi conferiti e allo stesso tempo funzionare da base per la rilevazione dei centri di costo per le analisi del controllo di gestione.

A facilitare il compito fu l'adozione (avvenuta qualche anno prima) del medesimo programma gestionale integrato, di contabilità e personale, utilizzato sia dall'Unione che dai Comuni.

Si procedette quindi alla creazione di una codifica dei centri di costo basata su 4 livelli da applicare ai capitoli di bilancio (entrata/spesa):

- **1<sup>^</sup> livello** (base di partenza per gli altri livelli): INDIVIDUAZIONE DEL COMUNE (codici da 1 a 8) per le gestioni "caratteristiche", INDIVIDUAZIONE DELL'UNIONE (9) per la gestione dei servizi trasversali;
- **2<sup>^</sup> livello:** INDIVIDUAZIONE DELL'AREA DI INTERVENTO: le attività vengono suddivise per macroaree (Sociale, Educativo, Servizi generali, Territorio ecc..) ai quali vengono assegnati dei codici numerici da 1 a 9;
- **3<sup>^</sup> livello:** INDIVIDUAZIONE DEL SERVIZIO quale sottocategoria di attività di intervento nell'ambito dell'area in cui è collocata la funzione. Il codice è composto da due numeri: il primo richiama appunto l'area di appartenenza e il secondo è assegnato in ordine crescente.
- **4<sup>^</sup> Livello:** INDIVIDUAZIONE DELL'ATTIVITÀ: il quarto e ultimo livello è il più analitico e consente di individuare attività specifiche all'interno dei relativi servizi collocati nelle diverse aree identificato tramite un codice numerico da 1 a 9 ripetitivo ad ogni cambio del codice di servizio.

3 Per attività "caratteristiche" si intende che, in base alla realtà comunali in cui sono svolti, alcuni dei servizi conferiti, hanno una propria forma organizzativa e gestionale in funzione sia del servizio erogato sia al bacino di utenza a cui è diretto (ad esempio i nidi comunali prevedono una o più sezioni, se non addirittura sedi, a seconda se il comune è fra i piccoli - tipo Galliera - o grande - tipo Castel Maggiore) nonché servizi svolti in alcuni comuni a livello locale e in altri a livello statale (leggi scuola dell'infanzia)

La codifica così strutturata viene replicata su ogni capitolo di bilancio in modo tale da identificare in modo univoco ogni singola risorsa finanziaria. Per l'Unione, inoltre, si procedette alla ricodifica di tutti i capitoli di bilancio, secondo la mappatura (aggiungendo per le entrate un ulteriore codice per la categoria e per le spese un ulteriore codice per il macroaggregato) in modo da rendere i capitoli "parlanti" anche solo scorrendo le voci di bilancio.

La mappatura così concepita è poi stata applicata, con la stessa metodologia di analisi, anche ai bilanci comunali senza doverne stravolgere né l'impianto di codifica del piano dei conti né la struttura tecnica dei capitoli di bilancio adottata dai singoli enti<sup>4</sup>.

#### UTILIZZO DEI DATI

L'estrazione dei dati finanziari codificati ha avuto i seguenti utilizzi:

- **Bilancio di previsione, variazioni e Rendiconto dell'Unione:** consente di identificare in modo corretto e puntuale le quote dei trasferimenti che i comuni devono corrispondere all'Unione per la gestione dei servizi conferiti (previsione); di monitorare gli andamenti, per comune e per servizio, ad ogni singola variazione di bilancio; di rilevare le quote di avanzo comunale derivanti dalle gestioni "caratteristiche" dei servizi gestiti in Unione (rendiconto);
- **Controllo di gestione dell'Unione:** tramite l'adozione di un sistema di Business Intelligence (BI), che consente l'analisi di dati derivanti dalle piattaforme applicative in uso presso l'Unione, implementato con i dati extracontabili di misura delle attività, permette l'elaborazione degli indicatori di performance e di verificare il grado di realizzazione degli obiettivi strategici collegati al DUP e quelli ordinari collegati al PEG-PDO;
- **Bilancio consolidato:** non si è ancora arrivati all'elaborazione automatica di un bilancio consolidato in quanto le attività di codifica dei bilanci comunali è ancora in corso ma è stato possibile (per i comuni che avevano completato l'inserimento dei codici) creare dei report di spesa complessivi (Unione+comune) per la singola attività di interesse che, in alcuni casi, è stato di supporto all'elaborazione dei bilanci sociali comunali.

**Dott.ssa Sabrina Lupato**  
**Responsabile Servizio Finanziario**  
**Unione Reno Galliera**  
**(fino al 30 agosto 2021)<sup>5</sup>**

Si riportano, di seguito, l'estratto delle codifiche dei centri di costo e alcuni esempi di applicazioni pratiche.

<sup>4</sup> Si ribadisce che NON è stata necessaria la modifica delle codifiche dei capitoli dei comuni ma si è proceduto solo all'aggancio della codifica ai capitoli tramite il software di contabilità

<sup>5</sup> Acquisita autorizzazione, alla redazione, utilizzo e divulgazione, da parte del Direttore dell'Unione Reno Galliera in data 18/5/2022



## Estratto della mappatura dei centri di costo

LIVELLO 1 (base per gli altri livelli)		LIVELLO 2		LIVELLO 3		LIVELLO 4			
COMUNE	Cod.	AREA DI INTERVENTO	Cod.	Servizio	Cod.	Attività	Cod.		
Argelato	1	Educativo	3	Servizi 3-5	31	Scuola infanzia comunale	1		
Bentivoglio	2					Scuola infanzia statale	2		
Castello d'Argile	3					Scuola infanzia privata	3		
Castel Maggiore	4					Refezione Infanzia Comunale	4		
Galliera	5					Servizi scolastici ed extra scolastici	33	Refezione Scolastica	1
Pieve di Cento	6							Prepost scuola	2
San Giorgio di Piano	7							Assistenza pasto	3
San Pietro in Casale	8							Centri estivi	4
Reno Galliera	9			H centri estivi	5				
				Sostegno alunni diversamente abili	6				
				Trasporto scolastico	7				
				Cedole librerie-contributo testo	8				
								Trasferimento scuola per funzionamento e qualificazione	9
				Cultura/Sport	4	Teatro	41	teatro	1
						Musei-Mostre-Cinema Spettacoli	42	mostre	2
								cinema e spettacoli	3
						eventi e manifestazioni	4		
		Gestione del territorio	7	SUAP	71	Suap Edilizia e pratiche sismiche	1		
						Suap Commercio	2		
				Urbanistica	73	URB	1		
		Controllo del territorio	8	Polizia Municipale	81	Reparto 1 - Segreteria e affari generali	1		
						Reparto 2 - Presidi territoriali	2		
						Reparto 3 - Controllo del territorio	3		
						Reparto 4 - PG	4		
				Protezione civile	82	PC	1		

Tabella 1 - Estratto parziale a solo scopo dimostrativo

Esempio di applicazione della mappatura applicato alla redazione del bilancio di previsione

	A	B	C	D	E	F	G	J	K	L	N
	Capitolo	Art.	Descrizione	Centro Costo liv. 1	Centro Costo liv. 2	Centro Costo liv. 3	Centro Costo liv. 4	PROPOSTA 2021	PROPOSTA 2022	PROPOSTA 2023	PREVISIONALE 2020
1	122404	2599	TRASFERIMENTI PER PROGETTI SOCIALI COMUNE DI ARGELATO (ACCOGLIENZA INTEGRATA DM10/8/2016 - PARI OPPORTUNITA' - RIMPATRIO STRANIERI L. 3/2016)	1- ARGELATO	2- SOCIALE	22 - Famiglia e vulnerabilità sociale	4 - Contributo economici ad associazioni	3.000,00	2.000,00	2.000,00	0,00
7	221403	2156	SERVIZIO REFEZIONE ANZIANI COMUNE DI BENTIVOGLIO	2- BENTIVOGLIO	2- SOCIALE	21 - Anziani e disabili	4	18.000,00	20.000,00	20.000,00	20.000,00
56	122404	2299	TRASFERIMENTI AD ASSOCIAZIONI E ALTRI SOGGETTI COMUNE DI ARGELATO	1- ARGELATO	2- SOCIALE	22 - Famiglia e vulnerabilità sociale	4 - Contributo economici ad associazioni	3.000,00	3.000,00	3.000,00	3.000,00
103	421704	4101	TRASFERIMENTI AD ASSOCIAZIONE DI VOLONTARIATO PROGETTI COMUNALI COMUNE DI CASTEL MAGGIORE	4 - CASTEL MAGGIORE	2- SOCIALE	21 - Anziani e disabili	7	5.300,00	5.300,00	5.300,00	5.300,00
195	341109	2132	PULIZIE LOCALI TEATRO CASTELLO D ARGILE	3 - CASTELLO D'ARGILE	4 - CULT/SPORT - CULT/SPORT	41 - Teatro	1 - Teatro	4.000,00	4.000,00	4.000,00	4.000,00
473	831103	2149	APPALTO PER SERVIZIO REFEZIONE SCUOLA MATERNA SAN PIETRO IN CASALE	8 - SAN PIETRO IN CASALE	3 - EDUCATIVO	31 - Servizi 3-5	4 - Refezione Infanzia Comunale	170.000,00	170.000,00	170.000,00	0,00
710	831103	2121	LAVORO INTERINALE SCUOLA MATERNA SAN PIETRO IN CASALE	8 - SAN PIETRO IN CASALE	3 - EDUCATIVO	31 - Servizi 3-5	1 - Scuola infanzia comunale	76.000,00	58.000,00	58.000,00	38.000,00
711	981103	1012	ABBONAMENTI E PUBBLICAZIONI	9 - RENO GALLIERA	8 - FM/PC	81 - FM	1	850,00	850,00	850,00	850,00
933	449101	2011	ONERI SU STIPENDI PERSONALE TEMPO INDETERMINATO BIBLIOTECA COMUNE DI CASTEL MAGGIORE	4 - CASTEL MAGGIORE	JLT/SPORT - CULT/3I	43 - Biblioteche	1	14.740,00	14.740,00	14.740,00	14.830,00
1225	9 53 1 01	2011	ONERI SU STIPENDI PERSONALE RAGIONERIA	9 - RENO GALLIERA	5 - SERV.GEN.	53 - Ragioneria	1 - Ragioneria	35.000,00	35.000,00	35.000,00	30.340,00
1275								329.890,00	312.890,00	312.890,00	116.320,00
1347											21
1348											
1349											
1350											
1351											
1352											
1353											
1354											
1355											
1356											
1357											
1358											
1359											
1360											
1361											
1362											

Tabella 2 - Esempio di elaborazione dei dati previsionali - I valori sono solo dimostrativi e non riferiti a valori reali

Esempio di report di analisi dello stato di attuazione degli obiettivi e del controllo di gestione

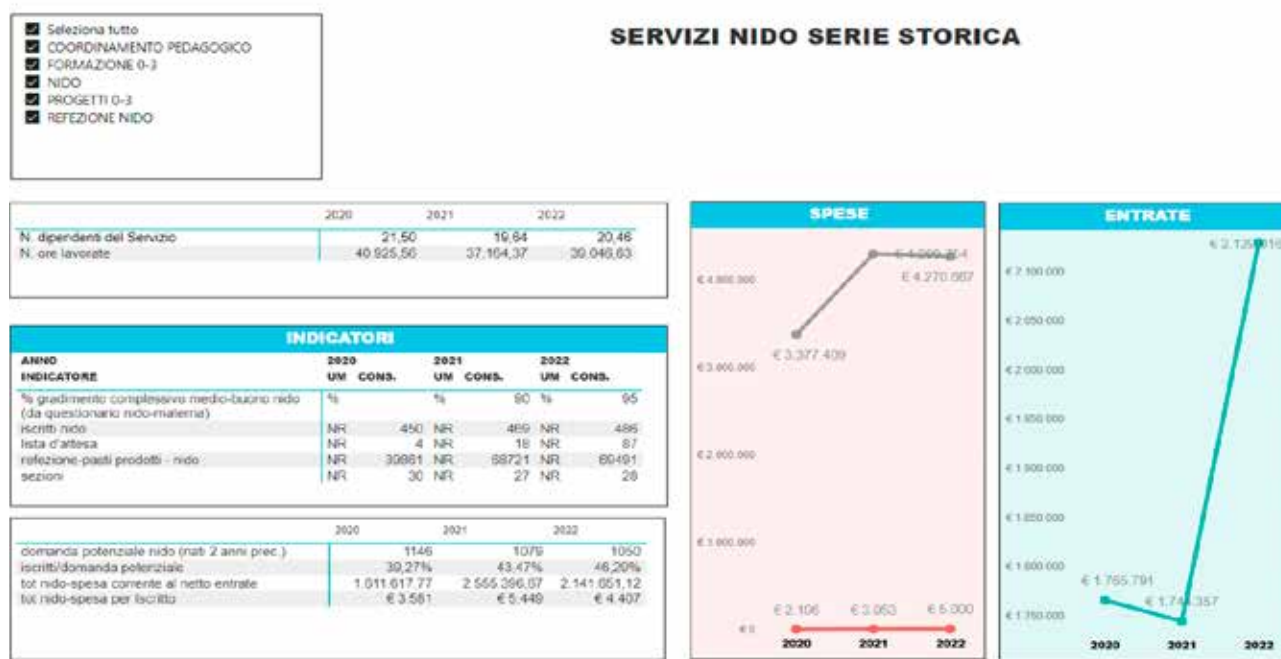


Figura 1 - Esempio di report serie storiche obiettivi. I dati completi sono consultabili e navigabili in modo dinamico al link <https://www.renogalliera.it/lunione/uffici-e-servizi/uffici/direzione/direzione-1/programmazione-controllo-di-gestione/report-di-gestione>

## Focus Unione Valnure e Valchero - Il sistema di quantificazione delle quote a carico dei Comuni e la gestione degli avanzi dell'Unione

L'Unione Valnure e Valchero è composta da cinque Comuni: Podenzano, Carpaneto Piacentino, San Giorgio Piacentino, Vigolzone e Gropparello; nasce nel 2008 dalla trasformazione dell'Associazione Intercomunale della Valnure che comprendeva i Comuni di Podenzano, San Giorgio Piacentino e Vigolzone; il Comune di Carpaneto Piacentino si aggiunge nel 2010, mentre il Comune di Gropparello si aggiunge nel 2014. Complessivamente l'Unione conta circa 28.700 abitanti; il Comune più popoloso è Podenzano con circa 9070 abitanti, mentre il Comune più piccolo è Gropparello con circa 2170 abitanti. I primi Servizi conferiti sono stati il Servizio di Polizia Locale ed il Servizio di Protezione Civile; via via sono stati aggiunti altri servizi, ed attualmente si contano complessivamente undici Servizi conferiti: Polizia Locale, Protezione Civile, Gestione alloggi di Edilizia Residenziale Pubblica, Gestione del Personale, Promozione Turistica, Tributi e Catasto, Sportello Unico Attività Produttive (SUAP), Servizio Informatica Associato (SIA), Servizio Finanziario, Economato, Provveditorato, Controllo di Gestione, Funzioni relative all'organo di revisione, Servizi Sociali.

Considerato il numero e la rilevanza dei servizi conferiti, disporre prontamente dei dati delle quote a carico dei Comuni per il finanziamento dei Servizi gestiti in Unione è elemento fondamentale per la definizione delle strategie di programmazione dell'Unione e dei Comuni aderenti: è necessario poter valutare con immediatezza le ricadute sui Comuni delle politiche che si intende attuare a livello di Unione. E' stato quindi elaborato un foglio di calcolo piuttosto complesso che permette di determinare, in maniera pressoché automatica ed immediata, le quote a carico dei Comuni, sia in fase di predisposizione del Bilancio dell'Unione, sia in occasione delle principali variazioni al Bilancio: partendo dal PEG generale dell'Unione, il foglio contiene tanti "sottobilanci" quanti sono i Servizi conferiti: ogni capitolo di entrata e spesa è agganciato al "sottobilancio" del Servizio a cui si riferisce; il saldo del "sottobilancio" viene eventualmente abbattuto applicando al Servizio una quota dei contributi regionali a sostegno dell'U-

nione; il valore finale così ottenuto rappresenta la quota da richiedere ai Comuni, che viene ripresa in automatico nel PEG generale di entrata; a tale valore viene applicato il criterio di riparto stabilito in convenzione per quel particolare Servizio, ottenendo così immediatamente le quote a carico di ciascun Comune. Il foglio contiene anche un "cruscotto" per la gestione dei vincoli dei proventi da sanzioni per violazione al Codice della Strada, una sezione in cui si evidenzia l'evoluzione delle quote nel corso del tempo, e una sezione in cui si evidenzia l'andamento del costo effettivo (non calmierato dai contributi regionali) dei Servizi conferiti nel corso del tempo.

Inizialmente l'avanzo di Unione, salvi gli accantonamenti ed i vincoli di legge, era considerato libero e a disposizione dell'Unione stessa per finanziare investimenti, spese correnti una tantum, eventuali manovre di riequilibrio del bilancio dell'Unione; man mano che venivano conferiti Servizi, ci si è resi conto che l'avanzo deve tornare in qualche modo agli stessi Comuni che hanno contribuito al suo formarsi, e nella stessa proporzione con cui ciascun Comune ha contribuito: pertanto, da qualche anno, in sede di elaborazione del rendiconto si procede ad un ricalcolo delle quote a carico di ciascun Comune utilizzando lo stesso foglio di calcolo descritto in precedenza, inserendo per ogni capitolo di PEG non più gli stanziamenti di previsione, ma bensì gli accertamenti e gli impegni risultanti a rendiconto; agli impegni vengono sommate le quote accantonate e vincolate dell'avanzo che devono trovare copertura con le entrate di competenza, ottenendo la spesa lorda da finanziare con le entrate accertate nell'esercizio. La differenza fra quote calcolate in sede di ultima variazione dell'esercizio e quote ricalcolate a consuntivo con il metodo appena descritto rappresenta la quota di avanzo che in qualche modo deve tornare a beneficio dei Comuni; il foglio di calcolo, per come è concepito, rende anche il dettaglio di quanto spetta a ciascun Comune.

Il metodo appena descritto si riferisce all'avanzo generato dalla competenza; da qualche anno viene effettuata anche un'analisi per ricostruire la

paternità dell'avanzo derivante dalla gestione residui, procedendo come segue:

- gli storni di residui attivi e passivi vengono raggruppati per Servizio conferito;
- viene calcolata la differenza fra storni di residui passivi e storni di residui attivi: tale differenza costituisce la quota di avanzo vincolato dalla gestione residui generata da quel particolare Servizio conferito;
- a tale importo viene applicato il criterio di riparto previsto per quel particolare Servizio conferito (in percentuale agli abitanti, in percentuale al personale, in base alla percentuale storica, ecc) ottenendo la quota di spettanza di ciascun Comune.

In sede di approvazione dello schema di rendiconto, la Giunta dell'Unione propone al Consiglio di vincolare le parti di avanzo che scaturiscono dalle elaborazioni appena descritte, riservandole al rimborso a favore dei Comuni, e/o ad azioni di contenimento delle quote dell'esercizio in corso, qualora dovessero verificarsi situazioni tali da determinare un incremento delle stesse; il Consiglio, in sede di approvazione del rendiconto accoglie la proposta della Giunta apponendo il vincolo. La decisione di quanto rimborsare direttamente ai Comuni e quanto riservare ad azioni di contrasto aumento quote spetta sempre al Consiglio, su impulso della Giunta, tenuto conto dell'andamento del bilancio nel corso dell'esercizio.

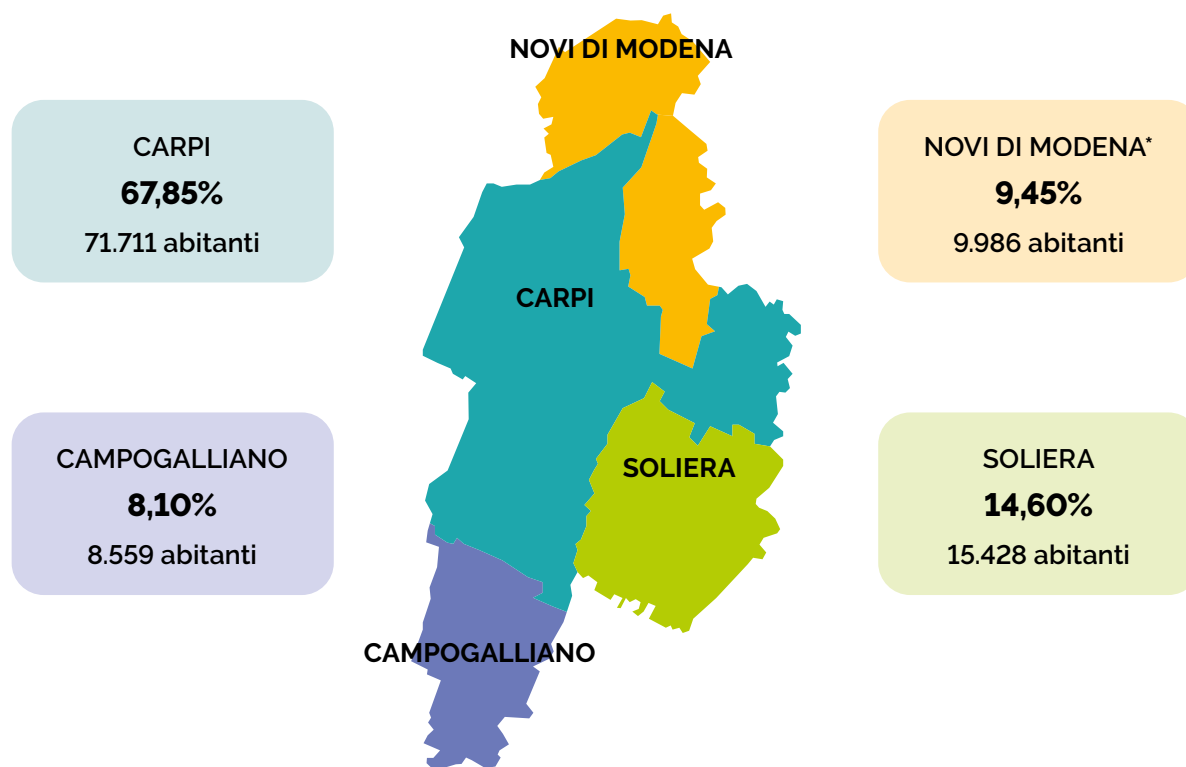
Con questo metodo l'avanzo viene utilizzato in modo equo, perché le risorse in esubero vengono restituite ai Comuni con gli stessi criteri con cui essi le hanno erogate all'Unione.

## Focus Unione Terre d'Argine - La gestione associata del servizio finanziario in unione e la gestione degli avanzi in Unione

L'Unione delle Terre d'Argine è composta dai 4 Comuni di Campogalliano, Carpi, Novi di Modena e Soliera, di dimensioni e caratteristiche non omogenee tra loro. Gli enti sono accomunati dalla vicinanza territoriale, dall'appartenenza alla medesima area sanitaria, e – soprattutto – da una cornice di valori e scelte comuni, mentre presentano elementi di eterogeneità per quanto riguarda la popolazione, la vocazione economica, le caratteristiche del territorio.

In particolare, Carpi è il comune di maggiori dimensioni, sia dal punto di vista della popolazione che dal punto di vista dell'estensione territoriale, seguito – ma con una significativa differenza – dal Comune di Soliera; “chiudono” i Comuni di Campogalliano e Novi, simili per dimensioni ma non per vocazione territoriale ed economica.

**Tab. 1 - Popolazione residente nei Comuni dell'Unione al 31/12/2021. Distribuzione**



Dati ISTAT al 22/07/2022 (<http://dati.istat.it/>)

\* per il Comune di Novi, si rimanda alla specifica al termine del presente capitolo

L'ente ha una superficie complessiva di 269,90 km<sup>2</sup>, così suddivisa nei Comuni aderenti: Campogalliano 35,7 (13,23%), Carpi 131,5 (48,72%), Novi di Modena 51,8 (19,19%), Soliera 50,9 (18,86%).

L'Unione nasce nel 2006 come evoluzione di un'esperienza di associazione tra Comuni, con l'intento di offrire politiche e servizi in un contesto complesso nel rispetto delle specificità dei

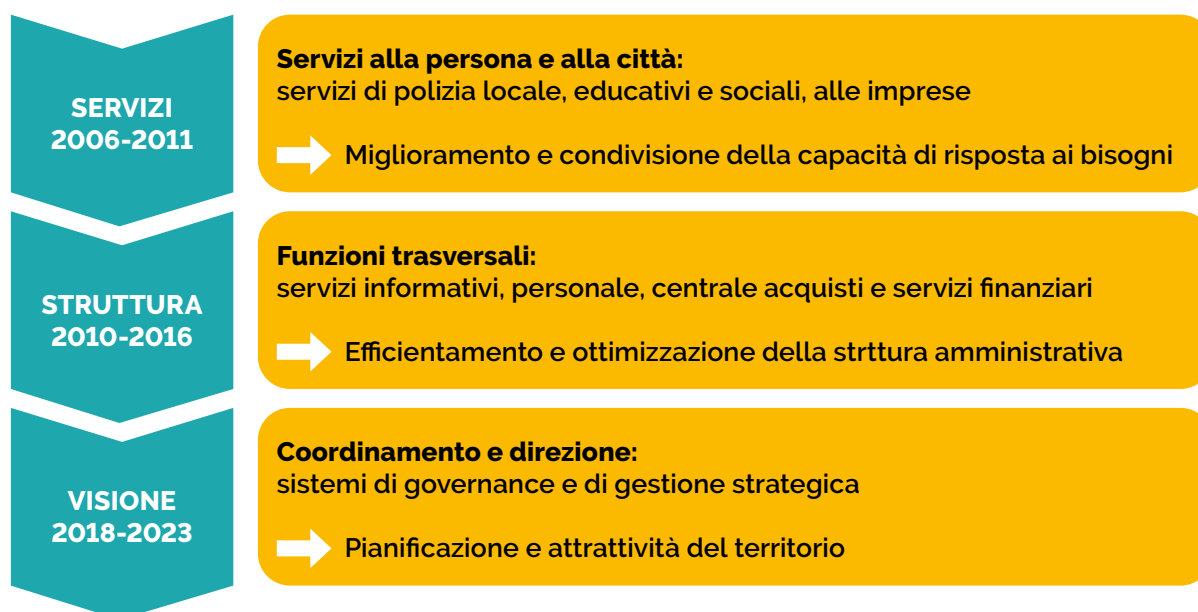
territori che rappresenta; i legami sviluppati nei 17 anni di esperienza comune hanno generato l'identità di una città diffusa che permette oggi al territorio nel suo complesso di sviluppare politiche con una visione unitaria.

Le competenze conferite all'Unione hanno avuto un progressivo sviluppo, a partire dai servizi alla persona e alla città, quali la polizia locale, i servizi

educativi, sociali e alle imprese; a questo primo "core" di attività ha fatto poi seguito una seconda stagione di conferimenti maggiormente incentrata sull'efficientamento della macchina amministrativa, che ha interessato i servizi di staff come sistemi informativi, personale, centrale acquisti e servizi finanziari e tributari. Attualmente, l'Unione

è entrata in una terza fase, caratterizzata dall'espressione di politiche e visioni comuni: caratterizzano questa fase lo sviluppo delle funzioni di governance e coordinamento e delle funzioni di pianificazione territoriale (elaborazione del PUG di Unione).

### 3 STEP PER RISPONDERE AI BISOGNI DEL TERRITORIO



La tabella seguente riporta, nel dettaglio, i servizi e le funzioni conferite e i relativi atti di conferimento:

Ambito (ex art. 6 Statuto)	Funzione/Attività	Riferimento atti Unione
<b>Servizi alla Persona e alla Comunità</b> sistema socio sanitario compresa la funzione di accreditamento dei servizi socio-sanitari distrettuali sistema scolastico sistema di promozione, organizzazione e gestione della cultura, delle politiche giovanili e dello sport	<i>Materie inerenti assistenza sociale-sanità-casa</i>	DC UTdA n. 29 del 22.12.2010 - Pg n. 519/2011 del 12/01/2011
	<i>Materie inerenti servizi educativi e scolastici</i>	DC UTdA n. 8 del 27.07.2006 - Pg n. 54/2006 del 01/08/2006 Modificata con DC UTdA n. 10 del 22.04.2009 - Pg n. 6307/2009 del 12/05/2009
	<i>Materia inerente "Sistema Bibliotecario Intercomunale"</i>	DC UTdA n. 5 del 28.03.2012 - Pg n. 13065/2012 del 24/04/2012
	Materie inerenti accreditamento e gestione associata del sistema integrato di servizio civile universale volontario	DC UTdA n. 27 del 30.10.2019 - Pg n. 62257/2019 del 31/10/2019
<b>Servizi di Polizia Amministrativa Locale</b> fermo restando funzioni e compiti dello Stato su tutela dell'ordine e della sicurezza.	Materie inerenti Polizia Amministrativa Locale	DC UTdA n. 7 del 27.07.2006 - Pg n.55/2006 dell'1.08.2006

<b>Sviluppo economico ed attività Produttive</b> regolazione, organizzazione e gestione dei servizi pubblici locali promozione delle attività produttive, agricole, commerciali e turistiche, azioni di programmazione, coordinamento al loro sostegno e di regolazione dalle vigenti norme.	Materie inerenti lo Sportello Unico per le Attività Produttive	DC UTdA n. 4 del 23/03/2011 – Pg n. 8192/2011 del 24/03/2011
	Funzioni e relative convenzioni della disciolta Associazione Intercomunale dei Comuni di Campogalliano, Carpi, Novi di Modena e Soliera; IAT. (recepimento)	DC UTdA n. 4 del 21/03/2007 –
<b>Territorio ambiente ed Infrastrutture</b>		
- pianificazione territoriale e ambientale	<i>Costituzione Ufficio di piano intercomunale dei comuni di Campogalliano, Carpi, Novi di Modena, Soliera (ai sensi dell'art 55 della L R n. 24/2017)</i>	DC UTdA n. 24 del 10.10.2018 Pg n.55321/2018 del 12/10/2018 (convenzione) Pg n.55325/2018 del 12/10/2018 (accordo)
	Convenzione per la costituzione di un ufficio di piano strumentale al coordinamento ed all'approvazione degli strumenti di pianificazione urbanistica	DC UTdA n. 13 del 30/03/2016 Pg. n.17695/2016 del 21/04/2016
	<i>Trasferimento funzioni e relative convenzioni della disciolta Associazione Intercomunale dei Comuni di Campogalliano, Carpi, Novi di Modena e Soliera (recepimento)</i> CEAS - Convenzione fra i Comuni di Carpi, Novi, Soliera per la gestione associata del Centro di Educazione Ambientale VIA - Convenzione per l'istituzione dell'Ufficio Intercomunale per la Valutazione dell'Impatto Ambientale Gattile - Convenzione per la gestione associata dei servizi di tutela e controllo della popolazione felina	OdG n. 4 atti del Consiglio 2007 DC UTdA n. 4 del 21/03/2007



	<p><i>Trasferimento funzioni e relative convenzioni della disciolta Associazione Intercomunale dei Comuni di Campogalliano, Carpi, Novi di Modena e Soliera (recepimento)</i></p> <p>CEAS - Convenzione fra i Comuni di Carpi, Novi, Soliera per la gestione associata del Centro di Educazione Ambientale</p> <p>VIA - Convenzione per l'istituzione dell'Ufficio Intercomunale per la Valutazione dell'Impatto Ambientale</p> <p>Gattile - Convenzione per la gestione associata dei servizi di tutela e controllo della popolazione felina</p>	<p>OdG n. 4 atti del Consiglio 2007</p> <p>DC UTdA n. 4 del 21/03/2007</p>
- vigilanza ed il controllo sulle attività di rilievo urbanistico ed ambientale,	<p><i>Materie inerenti norme di riduzione del rischio sismico</i></p>	<p>DC UTdA n. 30 del 09.11.2009 – Pg n.14580 dell'11.11.2009</p>
- programmazione, progettazione, realizzazione e manutenzione di opere pubbliche ed infrastrutture	<p><i>Funzioni relative alla programmazione, progettazione, realizzazione e gestione di infrastrutture tecnologiche per la produzione di energia</i></p>	<p>DC UTdA n. 30 del 22.12.2010 – Pg n. 512/2011 del 12/01/2011</p>
- gestione amministrativa relativa dei funghi epigenei	<p>Convenzione per l'esercizio delle funzioni amministrative in materia di raccolta dei funghi epigei.</p>	<p>DC UTdA n.1 del 30/03/2022</p>
- gestione del catasto dei terreni ed edilizio urbano		
<b>"Tributi"</b> regolazione e gestione dei tributi locali	<p>Servizio Finanziario, Tributi, Economato e Controllo di Gestione</p>	<p>DC UTdA n. 8 del 30/03/2016 – Pg n. 14230/2016 del 2/04/2016</p>
<b>"Servizi generali di supporto"</b> gestione amministrativa, economica, contabile, finanziaria e di bilancio	<p>Servizio Finanziario, Tributi, Economato e Controllo di Gestione</p>	<p>DC UTdA n. 8 del 30/03/2016 – Pg n. 14230/2016 del 2/04/2016</p>
organizzazione, gestione e amministrazione del personale	<p><i>Funzioni e attività correlate all'acquisizione di lavori, servizi e forniture ai sensi dell'art. 3, comma 34 e dall'art. 33 comma 3bis del D.Lgs n. 163/2006 (recepimento convenzione)</i></p> <p>Attività e funzioni correlate alla gestione delle risorse umane</p>	<p>DC UTdA n. 35 del 23.07.2014 - Pg n. 34089 del 26.07.2014</p> <p>DC UTdA n. 30 del 21/12/2011 – Pg n. 40955/2011 del 28/12/2011</p>
- gestione e sviluppo dei sistemi informativi e telematici	<p>Materie inerenti i Sistemi Informativi e Servizio Informativo Statistico (SIA) modificata e integrata con la titolarità competenze, funzioni e svolgimento delle attività inerenti la dematerializzazione, la conservazione sostitutiva</p>	<p>DC UTdA n. 29 del 22.12.2010, modificata con DC UTdA n. 31 del 21.12.2011 – Pg n. 40952/2011 del 28/12/2011</p>

	<i>Materie inerenti la realizzazione, dispiegamento e gestione dei servizi di E- government (partecipazione e adesione alle iniziative di Piter 2007-2009;</i>	DC UTdA n. 29 del 09/11/2009 – pg 14581 del 11/11/2009
	<i>partecipazione a bandi nazionali e comunitari; SIT - Sistema Informativo</i>	
	<i>Territoriale con la costituzione di un SIA - Sistemi Informatici Associati)</i>	
- controllo gestionale, comunicazione, informazione e relazioni con il pubblico	<i>Servizio Finanziario, Tributi, Economato e Controllo di Gestione</i>	DC UTdA n. 8 del 30/03/2016 – Pg n. 14230/2016 del 02/04/2016
<b>Sistemi Informativi</b>	<i>materie inerenti i Sistemi Informativi e Servizio Informativo Statistico (SIA)</i>	DC UTdA n. 29 del 22.12.2010
<b>Promozione delle Pari opportunità</b>	<i>Convenzione per il trasferimento all'Unione delle Terre d'Argine delle materie inerenti la promozione delle pari opportunità</i>	DC UTdA n. 19 del 26.10.11 – Pg n. 35882 del 10.11.11
<b>Difensore Civico</b>	<i>Affidamento del Servizio di Difesa Civica Comunale al Difensore Civico Regionale</i>	DG UTdA n. 3 del 9.01.2019 - Pg n. 7179/2019 del 08/02/2019
<b>Attività di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi</b>	<i>Convenzione per il conferimento all'Unione delle Terre d'Argine delle funzioni di Protezione civile (D. L. n. 78, art. 14, comma 27, lett. e)</i>	DC UTdA n. 17 del 26.03.2014 - Pg n. 14476/2014 del 27/03/2014

### Il percorso di gestione associata del servizio finanziario

L'associazione del servizio finanziario in Unione nasce dalla volontà politica di favorire un percorso di integrazione piena dell'Unione rispetto alle politiche inerenti alla fiscalità locale, agli aspetti finanziari della gestione dei servizi e per favorire l'efficientamento dei processi di acquisto ed economici.

Il passaggio del servizio finanziario si colloca infatti nella seconda "stagione" di conferimenti all'Unione -che pone il suo focus sui servizi di staff e trasversali- e scaturisce anche dalla volontà di rendere più efficiente la macchina amministrativa, sostenendo in particolare le amministrazioni più piccole e più sensibili al continuo carico di adempimenti che coinvolgono il Settore finanziario.

La gestione in Unione, approfondita con uno studio preliminare dedicato, si concretizza con la *Convenzione per il conferimento all'Unione delle Terre d'Argine del Servizio finanziario, Tributi, Economato e Controllo di gestione da parte dei Comuni di Carpi, Campogalliano, Novi di Modena e Soliera*, approvata con Delibera di Consiglio Unione TdA n. 8 del 30.03.2016. Il conferimento all'Unione delle funzioni e dei compiti di cui all'art. 1 della convenzione decorre dal 01/04/2016.

In occasione della convenzione viene trasferito tutto il personale dai Comuni a Unione, viene individuata un'apposita struttura organizzativa unitaria, ma con uffici territoriali specifici per garantire il presidio dell'attività per e presso i singoli enti.

Da un punto di vista organizzativo il sistema è stato progettato con un'ampia delega di firma per

i responsabili dei servizi territoriali e con strutture territoriali dedicate, sia per rispondere alle specificità di ogni singolo ente che per la necessità di garantire la gestione degli adempimenti complessi in contemporanea su tutti e 5 gli enti.

Dal 2016 a oggi, è stato sostanzialmente confermato l'assetto individuato con l'analisi iniziale.

### Il riparto degli avanzi tra i Comuni

In via preliminare, si specifica che le relazioni tra Unione e Comuni aderenti sono governate, sia nella definizione dei trasferimenti a previsione e in corso d'anno che per la definizione dell'avanzo a rendiconto:

1. in relazione agli equilibri correnti, per quanto riguarda i servizi conferiti (parte corrente e rimborso prestiti): da un sistema di riparti, calcolati puntualmente con driver dedicati in funzione delle diverse materie e attività;
2. in relazione agli equilibri in parte capitale: da trasferimenti suddivisi tra i comuni con criteri individuati in base al singolo intervento da realizzare;
3. per quanto riguarda le attività non conferite ma rese dai Comuni a favore di Unione o viceversa (es: funzioni di "service") o gestite in Unione in virtù di specifiche esigenze/accordi: da un insieme di trasferimenti dedicati, funzionali a una miglior gestione delle risorse stesse.

Per quanto riguarda il punto 1 (equilibri correnti), i riparti sono regolati dai criteri definiti dalle varie convenzioni di conferimento e dagli atti da esse discendenti; i criteri sono riepilogati in sede di bilancio di previsione (allegato F SPESE CORRENTI - CRITERI DI RIPARTO DEL SALDO DEI SERVIZI DELLA UNIONE DELLE TERRE D'ARGINE), e costituiscono la base, a preventivo, per l'elaborazione dei trasferimenti a copertura dei servizi conferiti; a rendiconto, i criteri permettono di definire le spese nette effettivamente sostenute per gli stessi.

A rendiconto, la differenza tra importo del trasferimento (B) e saldo totale da finanziare (A), se positiva, è indicatore dell'avanzo reale prodotto dalla gestione di competenza, che confluisce nell'avanzo libero.

Considerate anche l'alta quota di servizi conferiti in Unione e la solidità dei bilanci di Comuni, l'avanzo non viene di norma trasferito ai Comuni aderenti al termine dell'esercizio: in accordo con i Comuni stessi, resta nella disponibilità di Unione per semplificare la gestione e per consentire interventi tempestivi in caso di necessità.

## Criteri RIPARTO da preventivo 2023

ALLEGATO F

## SPESE CORRENTI - CRITERI DI RIPARTO DEL SALDO DEI SERVIZI DELLA UNIONE DELLE TERRE D'ARGINE

Servizio da ripartire:	in base a:	PERCENTUALI				
		Campogalliano	Carpi	Novi	Soliera	Totale Territorio
Ambiente saldo CEAS	con ingresso Campogalliano	7,6%	67,5%	11,1%	13,8%	100,00%
Ambiente saldo Gattile	convenzione GATTILE	8,0%	66,0%	11,0%	15,0%	100,00%
Ambiente saldo Parco Fiume Secchia	convenzione Parco Secchia		75,6%	9,8%	14,6%	100,00%
Ambiente saldo PETERMAR	convenzione Petermar		100,0%			100,00%
Amministrazione risorse umane: quota cedolini Unione	n° di dipendenti trasferiti (anni-uomo)	9,7%	66,1%	9,7%	14,5%	100,00%
Amministrazione risorse umane: saldo	n° di cedolini (1)	5,8%	28,3%	3,7%	6,7%	44,51%
Cultura: Istituto storico della resistenza	% costi storici	13,6%	55,7%	16,7%	13,9%	100,00%
Cultura: Promozione alla lettura	da determina	27,0%	29,0%	19,6%	24,5%	100,00%
Cultura: sistema bibliotecario intercomunale	da determina	11,7%	64,3%	10,8%	13,1%	100,00%
Finanze: Ragioneria, economato, c.d.g.	Spesa corrente + 10% spesa capitale	12,2%	63,2%	10,0%	14,7%	100,00%
Finanze: Tributi	media tra %accertamenti e %versamenti (2)	11,0%	69,6%	6,7%	12,6%	100,00%
Istruzione: Cancelleria scuole primarie e secondarie di 1° grado	popolazione scolastica solo campo/carpi/novi	9,90%	80,30%	9,80%		100,00%
Istruzione: coordinam. Pedagogico; formazione educatori; sicurezza scuole	popolazione scolastica 0/6 comunali	10,4%	74,8%	4,0%	10,8%	100,00%
Istruzione: patto per la scuola	popolazione scolastica 6/13	8,4%	68,7%	8,9%	14,0%	100,00%
Istruzione: spese generali istruzione	popolazione scolastica 0/13	8,4%	69,4%	8,6%	13,6%	100,00%
Istruzione: Spese per la sicurezza	in base al n° iscritti Nidi Comunali e Scuole d'	10,2%	77,7%	3,8%	8,3%	100,00%
Istruzione: Vestiario Autisti Scuolabus	in base agli autisti dipendenti in servizio sulla		66,7%	33,3%		100,00%
Istruzione: Spese per alunni disabili: incremento rispetto alla spesa del 2022 (spesa storica per territorio)	popolazione scolastica 0/13	8,4%	69,4%	8,6%	13,6%	100,00%
Polizia locale	in base al n° addetti PM da dotazione organica	7,4%	69,1%	9,6%	13,8%	100,00%
Polizia locale: PROTEZIONE CIVILE	in base al n° addetti PM da dotazione organica	7,4%	69,1%	9,6%	13,8%	100,00%
Servizi Sociale: Fondo Anticrisi	f(popolazione solo carpi, novi, soliera)		73,5%	10,3%	16,2%	100,00%
Servizi Sociali: Affitto casa garantito	quote definite da ACER	25,5%	57,4%	8,9%	8,2%	100,00%
Servizi Sociali: Servizio casa - mediazione dei conflitti e accompagnamento all'abitare	n° famiglie con abitazioni inagibili e PMAR			100,0%		100,00%
Servizi Sociali: Servizio Idoneità alloggio	popolazione straniera	7,2%	69,0%	14,7%	9,0%	100,00%
Sistema informativo associato	% costi storici S.I.A.	7,6%	71,5%	8,0%	12,9%	100,00%
Sportello Unico Attività Produttive - altro	POPOLAZIONE AL 31/12	8,1%	67,9%	9,5%	14,5%	100,00%
URBANISTICA	suddivisione % 50% sup, 50% popolazione	10,8%	58,1%	14,3%	16,9%	100,00%
Servizi non ricompresi nei precedenti	POPOLAZIONE AL 31/12	8,1%	67,9%	9,5%	14,5%	100,00%

(1) il 100% si raggiunge con la quota per i cedolini dei dipendenti della Unione;

(2) media tra la percentuale di accertamenti per evasione e la percentuale di versamenti spontanei IMU TASI, con Tari conteggiata al 10%;

## Tabelle RIPARTI da rendiconto 2022

CAMPOGALLIANO	CONS. 2018	CONS. 2019	CONS. 2020	CONS. 2021	CONS. 2022
AREA SCUOLA	1.537.885,97	1.568.869,24	1.515.354,03	1.580.285,66	1.869.817,21
AREA POLIZIA LOCALE	163.545,12	158.876,63	190.689,73	73.599,44	25.796,87
AREA SOCIALE	485.689,98	556.279,24	522.774,34	602.813,59	646.572,22
AREA AMBIENTE	8.111,60	10.825,76	15.154,17	14.638,05	14.110,79
AREA CULTURA	12.446,10	12.284,83	12.585,15	14.078,78	13.097,62
SUAP	6.699,39	6.771,04	5.169,23	- 172,21	48.725,69
SIA/STATISTICA	101.269,39	91.703,22	126.899,82	103.877,26	102.500,67
AMMINISTR. RISORSE UMANE	118.166,27	106.869,95	112.481,38	105.071,96	194.273,73
AREA FINANZIARIA	211.758,65	217.425,35	227.386,29	199.511,63	156.727,54
AREA SERVIZI GENERALI	126.544,99	75.235,74	26.619,59	- 2.627,98	233.414,52
<b>SPESE PER I SERVIZI TRASFERITI</b>	<b>2.772.117,46</b>	<b>2.805.141,00</b>	<b>2.755.113,73</b>	<b>2.691.076,18</b>	<b>3.305.036,86</b>
QUOTA CAPITALE PRESTITI	38.629,17	44.658,25	50.921,84	53.338,50	55.875,07
<i>Sbilancio per investimenti</i>	<i>0,00</i>	<i>12.566,70</i>	<i>0,00</i>	<i>23.287,73</i>	<i>15.525,15</i>
<b>TOTALE SALDO DA FINANZIARE</b>	<b>2.810.746,63</b>	<b>2.862.365,95</b>	<b>2.806.035,57</b>	<b>2.767.702,41</b>	<b>3.376.437,08</b>
<i>impegni netti finanziati con fpv</i>	<i>41.351,35</i>	<i>-28.417,66</i>	<i>-54.380,44</i>	<i>121.734,89</i>	<i>-52.782,10</i>
<b>TOTALE SALDO DA FINANZIARE NETTO</b>	<b>2.852.097,98</b>	<b>2.833.948,29</b>	<b>2.751.655,13</b>	<b>2.889.437,29</b>	<b>3.323.654,98</b>
AVANZO APPLICATO in corso d'anno	326.937,34	116.885,52	144.351,96	322.020,19	589.465,62
<b>TOTALE DA PREVEDERE (A)</b>	<b>2.525.160,64</b>	<b>2.717.062,77</b>	<b>2.607.303,17</b>	<b>2.567.417,10</b>	<b>2.734.189,36</b>
<b>Trasferimento all'Unione (B)</b>	<b>2.813.822,59</b>	<b>3.199.205,99</b>	<b>3.176.534,84</b>	<b>3.084.249,48</b>	<b>3.121.944,16</b>
<b>Differenza (C=B-A)</b>	<b>288.661,95</b>	<b>482.143,22</b>	<b>569.231,67</b>	<b>516.832,38</b>	<b>387.754,80</b>

CARPI	CONS. 2018	CONS. 2019	CONS. 2020	CONS. 2021	CONS. 2022
AREA SCUOLA	10.150.400,37	10.250.965,25	9.944.639,76	10.884.338,53	12.184.205,79
AREA POLIZIA LOCALE	1.549.604,13	1.507.162,27	1.802.357,84	712.020,00	268.281,54
AREA SOCIALE	5.104.552,27	5.119.950,52	4.826.668,85	5.014.416,94	5.368.957,65
AREA AMBIENTE	116.488,65	139.380,49	173.782,76	173.017,27	167.582,49
AREA CULTURA	128.041,00	134.281,88	126.664,21	119.928,90	55.350,81
SUAP	52.563,82	53.126,00	38.498,03	-1.351,16	327.039,37
SIA/STATISTICA	1.022.849,87	913.709,21	1.188.812,56	975.107,26	961.650,03
AMMINISTR. RISORSE UMANE	808.605,06	724.501,78	745.906,41	726.338,50	1.439.988,25
AREA FINANZIARIA	1.205.340,26	1.238.150,04	1.292.339,43	1.133.894,98	880.056,34
AREA SERVIZI GENERALI	1.019.711,60	605.876,23	151.566,43	-103.040,19	1.935.399,47
<b>SPESE PER I SERVIZI TRASFERITI</b>	<b>21.158.157,03</b>	<b>20.687.103,67</b>	<b>20.291.236,28</b>	<b>19.634.671,02</b>	<b>23.588.511,74</b>
QUOTA CAPITALE PRESTITI	446.993,40	496.803,84	548.164,04	563.198,14	578.755,67
<i>Sbilancio per investimenti</i>	<i>0,00</i>	<i>101.200,08</i>	<i>0,00</i>	<i>190.098,74</i>	<i>126.732,49</i>
<b>TOTALE SALDO DA FINANZIARE</b>	<b>21.605.150,43</b>	<b>21.285.107,59</b>	<b>20.839.400,32</b>	<b>20.387.967,90</b>	<b>24.293.999,90</b>
<i>impegni netti finanziati con fpv</i>	<i>382.387,99</i>	<i>230.760,90</i>	<i>-211.482,17</i>	<i>748.742,57</i>	<i>-441.805,75</i>
<b>TOTALE SALDO DA FINANZIARE NETTO</b>	<b>21.987.538,42</b>	<b>21.515.868,49</b>	<b>20.627.918,15</b>	<b>21.136.710,47</b>	<b>23.852.194,15</b>
AVANZO APPLICATO in corso d'anno	893.986,53	811.068,00	887.685,52	2.242.781,78	4.934.045,56
<b>TOTALE DA PREVEDERE (A)</b>	<b>21.093.551,89</b>	<b>20.704.800,48</b>	<b>19.740.232,63</b>	<b>18.893.928,68</b>	<b>18.918.148,59</b>
<b>Trasferimento all'Unione (B)</b>	<b>22.602.093,08</b>	<b>23.745.443,40</b>	<b>24.055.257,66</b>	<b>23.163.337,04</b>	<b>23.657.990,35</b>
<b>Differenza (C=B-A)</b>	<b>1.508.541,19</b>	<b>3.040.642,92</b>	<b>4.315.025,03</b>	<b>4.269.408,36</b>	<b>4.739.841,76</b>

NOVI	CONS. 2018	CONS. 2019	CONS. 2020	CONS. 2021	CONS. 2022
AREA SCUOLA	854.942,36	799.078,63	836.328,49	825.818,11	939.366,76
AREA POLIZIA LOCALE	209.252,29	203.099,95	244.392,51	92.527,84	31.997,39
AREA SOCIALE	752.640,34	891.343,43	979.052,63	842.249,48	1.025.143,61
AREA AMBIENTE	18.866,86	22.681,04	28.417,73	28.282,18	27.378,86
AREA CULTURA	10.757,82	10.769,94	11.047,50	12.098,25	11.091,37
SUAP	9.329,58	9.429,36	6.360,57	-239,82	45.399,03
SIA/STATISTICA	106.209,36	96.176,55	133.090,06	108.944,45	107.477,74
AMMINISTR. RISORSE UMANE	100.208,77	113.675,16	95.387,80	89.104,39	170.852,80
AREA FINANZIARIA	152.382,45	176.348,95	184.020,17	163.917,42	135.312,83
AREA SERVIZI GENERALI	145.661,56	86.601,24	30.016,43	-24.476,59	299.028,52
<b>SPESE PER I SERVIZI TRASFERITI</b>	<b>2.360.251,39</b>	<b>2.409.204,25</b>	<b>2.548.113,89</b>	<b>2.138.225,70</b>	<b>2.793.048,91</b>
QUOTA CAPITALE PRESTITI	0,00	5.157,25	10.488,44	10.724,70	10.966,27
<i>Sbilancio per investimenti</i>	<i>0,00</i>	<i>14.465,09</i>	<i>0,00</i>	<i>26.751,58</i>	<i>17.834,39</i>
<b>TOTALE SALDO DA FINANZIARE</b>	<b>2.360.251,39</b>	<b>2.428.826,59</b>	<b>2.558.602,33</b>	<b>2.175.701,98</b>	<b>2.821.849,56</b>
<i>impegni netti finanziati con fpv</i>	<i>47.598,10</i>	<i>35.071,38</i>	<i>-40.510,35</i>	<i>109.927,78</i>	<i>-61.904,94</i>
<b>TOTALE SALDO DA FINANZIARE NETTO</b>	<b>2.407.849,49</b>	<b>2.463.897,97</b>	<b>2.518.091,97</b>	<b>2.285.629,77</b>	<b>2.759.944,63</b>
AVANZO APPLICATO in corso d'anno	99.574,88	144.391,77	256.581,51	286.431,76	691.348,57
<b>TOTALE DA PREVEDERE (A)</b>	<b>2.308.274,61</b>	<b>2.319.506,20</b>	<b>2.261.510,47</b>	<b>1.999.198,01</b>	<b>2.068.596,06</b>

Trasferimento all'Unione (B)	2.552.187,51	2.678.479,31	2.766.590,04	2.645.075,86	2.715.216,21
Differenza (C=B-A)	243.912,90	358.973,11	505.079,57	645.877,85	646620,15

SOLIERA	CONS. 2018	CONS. 2019	CONS. 2020	CONS. 2021	CONS. 2022
AREA SCUOLA	1.888.045,71	2.019.822,83	1.878.494,02	2.153.525,41	2.436.223,24
AREA POLIZIA LOCALE	303.726,65	295.056,60	354.137,97	136.684,66	47.908,46
AREA SOCIALE	802.921,29	958.235,15	1.016.336,46	1.064.752,79	1.074.202,96
AREA AMBIENTE	25.244,10	30.435,89	38.283,07	38.032,99	36.821,45
AREA CULTURA	12.294,67	12.282,14	12.616,53	13.937,85	12.741,71
SUAP	11.352,19	11.473,60	8.218,85	-291,81	68.049,63
SIA/STATISTICA	171.663,96	155.448,14	215.110,67	176.084,63	173.659,28
AMMINISTR. RISORSE UMANE	144.698,08	133.664,82	137.736,76	128.663,72	267.947,75
AREA FINANZIARIA	244.895,90	251.428,88	263.041,19	230.796,44	185.719,51
AREA SERVIZI GENERALI	219.202,21	130.323,91	51.375,03	5.322,61	477.703,53
<b>SPESE PER I SERVIZI TRASFERITI</b>	<b>3.824.044,76</b>	<b>3.998.171,96</b>	<b>3.975.350,55</b>	<b>3.947.509,28</b>	<b>4.780.977,52</b>
QUOTA CAPITALE PRESTITI	70.185,00	79.059,37	88.199,97	89.996,23	91.845,17
<i>Sbilancio per investimenti</i>	<i>0,00</i>	<i>21.768,13</i>	<i>0,00</i>	<i>41.861,96</i>	<i>27.907,97</i>
<b>TOTALE SALDO DA FINANZIARE</b>	<b>3.894.229,76</b>	<b>4.098.999,46</b>	<b>4.063.550,52</b>	<b>4.079.367,47</b>	<b>4.900.730,66</b>
<i>impegni netti finanziati con fpv</i>	<i>71.629,12</i>	<i>52.777,99</i>	<i>-56.667,27</i>	<i>191.292,94</i>	<i>-95.138,11</i>
<b>TOTALE SALDO DA FINANZIARE NETTO</b>	<b>3.965.858,88</b>	<b>4.151.777,45</b>	<b>4.006.883,25</b>	<b>4.270.660,40</b>	<b>4.805.592,55</b>
AVANZO APPLICATO in corso d'anno	307.488,38	271.961,35	358.872,76	504.717,98	1.062.493,59
<b>TOTALE DA PREVEDERE (A)</b>	<b>3.658.370,50</b>	<b>3.879.816,10</b>	<b>3.648.010,50</b>	<b>3.765.942,42</b>	<b>3.743.098,96</b>

Trasferimento all'Unione (B)	4.113.819,00	4.431.464,35	4.522.721,72	4.347.639,83	4.541.398,5
Differenza (C=B-A)	455.448,50	551.648,25	874.711,22	581.697,41	798.299,54

TOTALE	CONS. 2018	CONS. 2019	CONS. 2020	CONS. 2021	CONS. 2022
AREA SCUOLA	14.431.274,41	14.638.735,95	14.174.816,30	15.443.967,71	17.429.613,00
AREA POLIZIA LOCALE	2.226.128,19	2.164.195,45	2.591.578,05	1.014.831,93	373.984,27
AREA SOCIALE	7.145.803,88	7.525.808,34	7.344.832,28	7.524.232,80	8.114.876,43
AREA AMBIENTE	168.711,21	203.323,18	255.637,73	253.970,48	245.893,60
AREA CULTURA	163.539,59	169.618,79	162.913,39	160.043,78	92.281,50
SUAP	79.944,98	80.800,00	58.246,68	-2.055,00	489.213,71
SIA/STATISTICA	1.401.992,58	1.257.037,12	1.663.913,11	1.364.013,59	1.345.287,72
AMMINISTR. RISORSE UMANE	1.171.678,18	1.078.711,71	1.091.512,35	1.049.178,56	2.073.062,53
AREA FINANZIARIA	1.814.377,26	1.883.353,22	1.966.787,08	1.728.120,47	1.357.816,22
AREA SERVIZI GENERALI	1.511.120,36	898.037,12	259.577,48	-124.822,14	2.945.546,04
<b>SPESE PER I SERVIZI TRASFERITI</b>	<b>30.114.570,64</b>	<b>29.899.620,88</b>	<b>29.569.814,45</b>	<b>28.411.482,18</b>	<b>34.467.575,02</b>
QUOTA CAPITALE PRESTITI	555.807,57	625.678,71	697.774,29	717.257,57	737.442,18
<i>Sbilancio per investimenti</i>	<i>0,00</i>	<i>150.000,00</i>	<i>0,00</i>	<i>282.000,00</i>	<i>188.000,00</i>
<b>TOTALE SALDO DA FINANZIARE</b>	<b>30.670.378,21</b>	<b>30.675.299,59</b>	<b>30.267.588,74</b>	<b>29.410.739,75</b>	<b>35.393.017,20</b>
<i>impegni netti finanziati con fpv</i>	<i>542.966,56</i>	<i>290.192,60</i>	<i>-363.040,23</i>	<i>1.171.698,18</i>	<i>-651.630,90</i>
<b>TOTALE SALDO DA FINANZIARE NETTO</b>	<b>31.213.344,77</b>	<b>30.965.492,19</b>	<b>29.904.548,51</b>	<b>30.582.437,93</b>	<b>34.741.386,3</b>
AVANZO APPLICATO in corso d'anno	1.627.987,13	1.344.306,64	1.647.491,74	3.355.951,72	7.277.353,33
<b>TOTALE DA PREVEDERE (A)</b>	<b>29.585.357,64</b>	<b>29.621.185,55</b>	<b>28.257.056,77</b>	<b>27.226.486,21</b>	<b>27.464.032,97</b>
<b>Trasferimento all'Unione (B)</b>	<b>32.081.922,18</b>	<b>34.054.593,05</b>	<b>34.521.104,26</b>	<b>33.240.302,21</b>	<b>34.036.549,22</b>
<b>Differenza (C=B-A)</b>	<b>2.496.564,54</b>	<b>4.433.407,50</b>	<b>6.264.047,49</b>	<b>6.013.816,00</b>	<b>6.572.516,25</b>

QUOTA FCDE (D)	850.000,00	1.519.317,18	1.632.578,70	1.634.444,26	2.221.000,00
ALTRI ACCANTONAMENTI (E)	0,00	256.400,00	339.000,00	618.000,00	250.916,16
<b>differenza netta (F=C-D-E)</b>	<b>1.646.564,54</b>	<b>2.657.690,32</b>	<b>4.292.468,79</b>	<b>3.761.371,74</b>	<b>4.100.600,09</b>
<b>differenza % (F/B)</b>	<b>5,13%</b>	<b>7,80%</b>	<b>12,43%</b>	<b>11,32%</b>	<b>12,05%</b>

In analogia all'avanzo di competenza, anche l'avanzo prodotto dalla gestione residui viene suddiviso per Comune aderente, e confluisce nell'avanzo libero.

Per quanto riguarda il punto 2 (parte capitale), eventuali risorse non impiegate nell'anno vengono registrate nell'avanzo vincolato (parte investimenti) ed utilizzate per necessità dell'anno successivo riferite al comune in capo al quale si sono generate.

L'avanzo di parte corrente (quota competenza da riparti e residui) non viene di norma riversato ai Comuni e confluisce nell'avanzo "libero"; nell'avanzo vincolato infatti non viene registrata la quota residua di risorse collegata al complesso dei trasferimenti, ma solo la quota residua di risorse trasferite per specifiche finalità/utilizzi (es. trasferimenti risorse 5permille). Va considerato che, stante la stabilità del sistema e la continua verifica dell'andamento della gestione, tale

avanzo rappresenta una quota relativamente ridotta della gestione.

In parte capitale – stante la presenza di destinazioni e progetti puntuali – l'avanzo è di norma classificato nell'avanzo vincolato per investimenti. In relazione alla parte vincolata come definita in precedenza:

- rientra tra i vincoli da trasferimenti la quota derivante da risorse trasferite con finalità puntuali (quindi non riconducibili in modo generale alle funzioni conferite) (es. trasferimenti risorse 5permille);
- può rientrare tra i vincoli attribuiti dall'ente, in alcune annualità e in presenza di particolari esigenze, una quota dell'avanzo libero che in sede di variazione o di rendiconto viene destinata, con autonoma decisione dell'ente, a specifiche finalità, per evidenziare la decisione e per consentirne un più rapido impiego (es. apposizione di vincoli per interventi a sostegno dell'emergenza).

genza covid con risorse di Ente, diverse dalle risorse nazionali trasferite).

Di norma, non viene effettuata la restituzione di avanzo ai Comuni aderenti; l'ipotesi di restituzione viene riservata al manifestarsi di esigenze particolari nei comuni aderenti e/o qualora la quota di avanzo dovesse risultare eccessiva rispetto alle possibili ed eventuali esigenze di gestione dei servizi in Unione.

### **Tempistiche e modalità per la gestione degli avanzi**

Ogni anno, in sede di rendiconto, viene ricalcolato e riverificato l'intero stock dell'avanzo; esso viene prioritariamente impiegato nel corso della gestione, sia -per quanto normativamente consentito- in sede di bilancio di previsione che in variazione; questa modalità consente interventi più tempestivi e semplifica la gestione concomitante dei 5 bilanci. La gestione dell'avanzo viene

costantemente monitorata nel corso dell'anno, anche con ricalcoli intermedi dei riparti, per verificare/comprendere gli andamenti della gestione. Le attività vengono svolte in costante raccordo con i comuni aderenti.

### **I meccanismi di coordinamento nel processo decisionale di utilizzo degli avanzi**

Il servizio finanziario per i 5 enti è in Unione dal 2016; tale collocazione favorisce la visione complessiva dell'andamento dei bilanci, e il costante raccordo con i comuni aderenti. Nel bilancio di Unione è dato conto dei riparti, al fine di evidenziare la partecipazione dei singoli comuni alla gestione. Il mantenimento dell'avanzo in Unione, tuttavia, semplifica il coordinamento e la redazione dei bilanci, garantendo una relativa autonomia di decisione. La situazione dell'avanzo viene verificata e condivisa, periodicamente, sia all'interno del Direttivo Tecnico dei Ragionieri che con la Giunta dell'Unione (composta dai 4 Sindaci).









