



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

Delibera n. 292/2013/SRCPIE/PAR

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, nell'adunanza del 29 luglio 2013
composta dai Magistrati:

Dott. ssa	Enrica	LATERZA	Presidente
Dott.	Giancarlo	ASTEGIANO	Consigliere
Dott.	Giuseppe Maria	MEZZAPESA	Primo Referendario relatore
Dott.	Walter	BERRUTI	Primo Referendario
Dott.ssa	Alessandra	OLESSINA	Primo Referendario
Dott.	Massimo	VALERO	Primo Referendario

Visto l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con Regio Decreto 12
luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

Vista la Legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di
giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

Visto il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei
conti, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000 e successive
modificazioni;

Vista la Legge 5 giugno 2003, n. 131 recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ed in particolare l'art. 7, comma 8;

Vista l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato e modificato dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 17 febbraio 2006, n. 5;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite di questa Corte n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;

Vista la richiesta proveniente dal Comune di Castellar Guidobono, trasmessa per il tramite del Consiglio delle Autonomie, e pervenuta in data 20 giugno 2013;

Vista l'Ordinanza con la quale il Presidente di questa Sezione di controllo ha convocato la Sezione per l'odierna seduta e ha nominato relatore il Primo Referendario Dott. Giuseppe Maria Mezzapesa

Udito il relatore;

Ritenuto in

FATTO

Il Comune istante formula una richiesta di parere in merito alla corretta interpretazione delle norme risultanti dall'art. 14, commi 25 – 31 quater del d.l. n. 78 del 2010, convertito dalla legge n. 122 del 2010 che stabiliscono l'obbligo della gestione associata delle funzioni fondamentali per i Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti (ovvero a 3.000 se il loro territorio ricade all'interno di Comunità montane conteggio del corrispettivo delle aree cedute in proprietà di cui all'art. 31, comma 48, della legge 23 dicembre 1998).

In particolare chiede se sia corretto ritenere non incluse fra le funzioni del comune da gestire obbligatoriamente in forma associata quelle concernenti i seguenti servizi: ufficio tecnico; gestione dei beni demaniali e patrimoniali; mera attività di gestione dell'urbanistica e territorio.

DIRITTO

La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è prevista dall'art. 7, comma 8, della Legge n. 131 del 2003 che, innovando nel sistema delle tradizionali funzioni della Corte dei conti, dispone che le regioni, i comuni, le province e le città metropolitane possano chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

Con atto del 27 aprile 2004, la Sezione delle Autonomie ha dettato gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, evidenziando, in particolare, i soggetti legittimati alla richiesta e l'ambito oggettivo della funzione.

Occorre pertanto verificare preliminarmente la sussistenza contestuale del requisito soggettivo e di quello oggettivo, al fine di accertare l'ammissibilità della richiesta in esame:

Requisito soggettivo:

La legittimazione a richiedere pareri è circoscritta ai soli Enti previsti dalla legge n. 131 del 2003, stante la natura speciale della funzione consultiva introdotta dalla medesima legge, rispetto all'ordinaria sfera di competenze della Corte.

I pareri richiesti dai comuni, dalle province e dalle aree metropolitane, vanno inoltrati per il tramite del Consiglio delle autonomie locali.

Inoltre la richiesta può considerarsi ammissibile solo se proveniente dall'Organo rappresentativo dell'Ente (Presidente della Giunta regionale, Presidente della Provincia, Sindaco).

La richiesta di parere in esame proviene da un Comune, è stata sottoscritta dal Sindaco, legale rappresentante dell'Ente, come tale capace di manifestarne la volontà, ed è stata trasmessa per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali.

Sotto il profilo soggettivo, dunque, la richiesta di parere si palesa ammissibile.

Requisito oggettivo:

I pareri sono previsti, dalla Legge n. 131 del 2003, esclusivamente nella materia della contabilità pubblica.

L'ambito oggettivo di tale locuzione, in conformità a quanto stabilito dalle Sezioni Autonomie nel citato atto di indirizzo del 27 aprile 2004, nonché nella deliberazione n. 5/2006, deve ritenersi riferito alla "attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo, in particolare, la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria - contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli".

Le Sezioni riunite in sede di controllo, nell'esercizio della funzione di orientamento generale assegnata dall'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno fornito ulteriori chiarimenti (cfr. del. n. 54/2010). Si è precisato, infatti, che la funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo nei confronti degli Enti territoriali deve svolgersi anche in ordine a quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica, e in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio.

Nel caso di specie l'attinenza della questione alla materia della "contabilità pubblica" si ravvisa nella circostanza che la richiesta di parere è diretta ad ottenere l'interpretazione di disposizioni di organizzazione degli Enti locali che presentano

riflessi sulla gestione finanziaria degli stessi, anche in relazione alle esigenze di contenimento della spesa pubblica.

Merito:

Allo scopo di assicurare il coordinamento della finanza pubblica e il contenimento delle spese per l'esercizio delle funzioni fondamentali dei comuni, l'art. 14, comma 25 e segg. del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, conv. dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, come modificato ed integrato dall'art. 19 del d.l. 6 luglio 2012, n. 95, conv. dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, ha previsto che i Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti sono tenuti, entro scadenze prefissate dal legislatore, ad esercitare "obbligatoriamente, in forma associata, mediante unione di comuni o convenzione, le funzioni fondamentali dei comuni di cui al comma 27, ad esclusione della lettera l)" (art. 14, co. 27 e co. 28).

Per quanto maggiormente utile ai fini della soluzione del quesito posto, i principi desumibili dalle disposizioni sopra indicate (come già evidenziato da questa Sezione nella delibera n. 304/2012) sono enucleabili come segue:

- l'esercizio delle funzioni fondamentali dei Comuni è obbligatorio per l'Ente titolare;
- sono funzioni fondamentali dei Comuni, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. p), della Costituzione, quelle elencate nel comma 27 dell'art. 14 del D.L. n. 78/2010, conv. nella L. n. 122/2010, come modificato dal D.L. n. 95/2012, conv. nella L. n. 135/2012;
- i Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti esercitano obbligatoriamente in forma associata, mediante Unione di Comuni o convenzione, le funzioni fondamentali;

-i Comuni non possono svolgere singolarmente le funzioni fondamentali svolte in forma associata e la medesima funzione non può essere svolta da più di una forma associativa.

Tanto premesso, il Comune istante ritiene, sulla base di una scelta comune agli enti interessati, che non siano soggetti all'obbligo di gestione associata i servizi concernenti l'ufficio tecnico, la gestione dei beni demaniali e patrimoniali e la mera attività di gestione dell'urbanistica e territorio.

Motiva quanto asserito, sostenendo che: i primi due non possano essere ricompresi nella lettera a) delle funzioni di cui al comma 27 dell'articolo di riferimento "organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo", non ravvisandosi un riferimento diretto nella dizione della norma e non risultando vincolante la struttura dei servizi disegnata dal DPR 31 gennaio 1996, n. 194; il terzo non sarebbe riconducibile alla lettera d) dello stesso comma "la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale", facendosi ivi riferimento per l'appunto alla pianificazione e non alla gestione.

Al riguardo la Sezione evidenzia quanto segue, riprendendo e sviluppando quanto già illustrato nella delibera n. 9/2013.

In relazione alla concreta organizzazione di ciascuna funzione, gli Enti che intendono procedere unitariamente per attuare la previsione legislativa debbono unificare le attività e gli uffici in relazione alle aggregazioni specificamente individuate dal comma 27.

Lo svolgimento unitario di ciascuna funzione implica che la stessa sia espressione di un disegno unitario riconducibile alle aree individuate all'interno delle funzioni elencate al comma 27.

L'identificazione di dette aree non può essere effettuata, come prospettato dall'Ente, attraverso una interpretazione restrittiva delle funzioni di riferimento.

Tale lettura è tanto più da escludere, ove si osservi che (salve le eccezioni espressamente disposte), le funzioni per le quali è prevista la gestione associata sono le stesse per le quali il comma 26 prescrive l'esercizio obbligatorio per l'Ente titolare. In altri termini va considerato che ogni interpretazione volta ad escludere la necessaria gestione associata per determinati servizi, implica disconoscere, per gli stessi, la riconducibilità a funzioni fondamentali da esercitarsi in ogni caso, in via obbligatoria, da parte dell'Ente.

E' pur vero che il legislatore ha indicato l'obiettivo dell'esercizio associato delle funzioni, da raggiungere progressivamente, ma non ha fornito indicazioni in merito ai rapporti con l'organizzazione del sistema di bilancio, disciplinata dal d.p.r. 31 gennaio 1996, n. 194, recante "Regolamento per l'approvazione dei modelli di cui all'articolo 114 del decreto legislativo 25 febbraio 1995, n. 77, concernente l'ordinamento finanziario e contabile degli Enti locali".

In particolare, considerata la natura del d.p.r. n. 194 si deve ritenere che non vi sia coincidenza tra le funzioni ivi indicate e quelle che costituiscono oggetto di aggregazione che devono essere identificate dagli Enti in base alla loro attuale organizzazione, in concreto, in base alle indicazioni contenute nel co. 27 dell'art. 14 del d.l. n. 78, conv. dalla legge n. 122 del 2010.

Spetta quindi agli Enti interessati disegnare la nuova organizzazione delle funzioni, partendo dalle attività sinora svolte da ciascuno di essi, ma anche adottando un modello che non si riveli elusivo degli intenti di riduzione della spesa, efficacia, efficienza ed economicità perseguiti dal legislatore, non essendo sufficiente peraltro

che il nuovo modello organizzativo non preveda costi superiori alla fase precedente nella quale ciascuna funzione era svolta singolarmente da ogni Ente.

P.Q.M.

Nelle su estese osservazioni è il parere di questa Sezione.

Copia del parere sarà trasmessa a cura del Direttore della Segreteria all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta.

Così deliberato in Torino nell'adunanza del 29 luglio 2013.

Il Primo Referendario Relatore
F.to Dott. Giuseppe Maria MEZZAPESA

Il Presidente
F.to Dott.ssa Enrica LATERZA

Depositato in Segreteria il **31/07/2013**
Il Funzionario Preposto
F.to Dott. Federico SOLA