



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

Delibera n. 9/2013/SRCPIE/PAR

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, nell'adunanza del 22 gennaio 2013 composta dai Magistrati:

Dott.ssa	Enrica LATERZA	Presidente
Dott.	Mario PISCHEDDA	Consigliere
Dott.	Giancarlo ASTEGIANO	Consigliere relatore
Dott.	Giuseppe Maria MEZZAPESA	Primo referendario
Dott.	Walter BERRUTI	Primo referendario
Dott.ssa	Alessandra OLESSINA	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;

Visto 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 Sindaco del Comune di **Frassino** (CN), in data 30 novembre 2012, e pervenuta per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali del Piemonte il 6 dicembre 2012, recante un quesito in materia di contabilità pubblica avente ad oggetto la gestione associata delle funzioni comunali fondamentali;

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 Consigliere Dott. Giancarlo Astegiano;

Udito il relatore;

Ritenuto in

FATTO

Il Sindaco del Comune di **Frassino** ha inoltrato alla Sezione, per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali del Piemonte, un quesito inerente all'interpretazione delle norme risultanti dall'art. 14, co. 25 – 31 quater del d.l. n. 78 del 2010, conv. dalla legge n. 122 del 2010, come integrate dall'art. 19 del d.l. n. 95 del 2012, conv. dalla legge n. 135 del 2012 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.

Il richiedente dopo aver osservato che il co. 27 del citato art. 14 del d.l. n. 78 *"definisce le funzioni fondamentali dei Comuni che non corrispondono alle funzioni indicate dal d.p.r. n. 194 del 1996 che ha approvato gli schemi di bilancio per i Comuni"* ha domandato alla Sezione *"quali siano i servizi di cui al d.p.r. n. 194 del 1996, che associando le funzioni fondamentali debbano a loro volta essere associati"*.

Considerato in

DIRITTO

Ammissibilità della richiesta

La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è prevista dall'art. 7, comma 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131 che, innovando il sistema delle tradizionali funzioni della Corte dei conti, ha previsto che le Regioni, le Province, le Città metropolitane ed i Comuni possano formulare alle Sezioni regionali della Corte quesiti nella materia della contabilità pubblica.

Preliminarmente occorre verificare che la richiesta provenga da uno dei soggetti individuati dalla norma citata sopra e si riferisca ad una questione che rientri nella materia della contabilità pubblica.

Con atto del 27 aprile 2004, e con successiva delibera 10 marzo 2006, n. 5, la Sezione delle Autonomie ha delineato 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 attribuita alla Corte¹.

In relazione al profilo soggettivo, la legittimazione a richiedere pareri è circoscritta ai soli enti previsti dall'art. 7, co. 8 della legge n. 131 del 2003, in considerazione della natura speciale della funzione consultiva attribuita alla Magistratura contabile e la richiesta deve essere formulata dall'Organo di vertice dell'Ente richiedente.

Il quesito in esame proviene dal Comune di **Frassino**, risulta sottoscritto dal Sindaco dell'Ente ed è pervenuto per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali e, pertanto, in relazione al profilo soggettivo, è ammissibile.

Quanto alla natura dei quesiti che possono essere formulati alle Sezioni regionali della Corte, il citato art. 7, co. 8 della legge n. 131 del 2003 delimita l'oggetto in relazione a questioni attinenti la materia della contabilità pubblica.

L'ambito oggettivo di tale locuzione, in conformità a quanto stabilito dalla Sezione Autonomie negli atti citati sopra, 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"*.

A maggior specificazione della natura delle questioni sottoponibili all'esame delle Sezioni regionali, le Sezioni riunite della Corte, in sede di controllo, nell'esercizio della funzione di orientamento generale assegnata dall'art. 17, comma 31, del d.l. 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno fornito ulteriori chiarimenti (delibera 17 novembre 2010, n. 54), precisando 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

¹ Corte conti, sez. Autonomie, 10 marzo 2006, n. 5, in http://www.corteconti.it/opencms/opencms/handle404?exporturi=/export/sites/portalecdc/documenti/controllo/sez_autonomie/2006/delibera_5_aut_2006.pdf&%5d

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 bilancio².

In ogni caso, come già precisato nei citati atti di indirizzo, nonché in numerose delibere di questa Sezione, possono essere oggetto della funzione consultiva della Corte dei Conti, le sole richieste di parere volte ad ottenere un esame da un punto di vista astratto e su temi di carattere generale. Devono quindi ritenersi inammissibili le richieste concernenti valutazioni su casi o atti gestionali specifici, tali da determinare un'ingerenza della Corte nella concreta attività dell'Ente e, in ultima analisi, una compartecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza della Corte quale organo magistratuale. Analogamente, non risultano ammissibili richieste riferite a questioni sottoposte all'esame della Procura della corte dei conti o di altra Autorità giudiziaria, al fine di evitare interferenze con procedimenti o giudizi in corso.

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

La richiesta di parere proveniente dal Sindaco del Comune di **Frassino** riguarda, in sostanza, le modalità applicative della previsione contenuta nell'art. 14, co. 27 e segg. del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, conv. dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, recante "*Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica*".

Spettando ad ogni Ente interessato, e quindi anche al Comune di **Frassino**, la concreta attuazione del disposto legislativo citato sopra, la Sezione non può pronunciarsi nel merito sulla convenienza e correttezza delle soluzioni che gli Enti interessati intendono adottare.

Al fine di contribuire a chiarire la portata applicativa della norma che prevede l'esercizio associato delle funzioni, così da agevolare il compito attuativo che spetta all'Ente interessato, la Sezione formula le seguenti osservazioni.

² Corte conti, sez. riun. contr. 17 novembre 2010, n. 54, in http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/documenti/controllo/sezioni_riu_nite/sezioni_riunite_in_sede_di_controllo/2010/delibera_54_2010.pdf

1. In base all'art. 14, co. 27 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, recante "*Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario*", 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).

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*".

2. Lo scopo perseguito con la previsione contenuta nei commi 27 e segg. del citato art. 14 del d.l. n. 78, conv. dalla legge n. 122 del 2010, è quello di migliorare l'organizzazione degli Enti interessati al fine di fornire servizi più adeguati sia ai cittadini che alle imprese, nell'osservanza dei principi di economicità, efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa.

Spetta, quindi, agli Enti interessati dalla procedura di aggregazione delle funzioni individuare le modalità organizzative ottimali al fine di raggiungere gli obiettivi di maggior efficienza, razionalizzazione e risparmio che il legislatore intende conseguire con la previsione dell'obbligatorietà dell'esercizio associato delle funzioni.

3. 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 27³.

³ 27. Ferme restando le funzioni di programmazione e di coordinamento delle regioni, loro spettanti nelle materie di cui all'articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione, e le funzioni esercitate ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione, sono funzioni fondamentali dei comuni, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione:

a) organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo;
b) organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale;

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

Spetta agli Enti interessati disegnare la nuova organizzazione delle funzioni, partendo dalle attività sinora svolte da ciascuno di essi, adottando un modello che non si riveli elusivo degli intenti di riduzione della spesa, efficacia, efficienza ed economicità perseguiti dal legislatore (come si evince espressamente dal co. 30 del citato art. 14 del d.l. n. 78), non essendo sufficiente che il nuovo modello organizzativo non preveda costi superiori alla fase precedente nella quale ciascuna funzione era svolta singolarmente da ogni Ente.

4. L'organizzazione unitaria delle funzioni prevista dal co. 28 dell'art. 14 del d.l. n. 78 non incide sull'organizzazione del sistema di bilancio di ciascun Comune che è tenuto a predisporre quest'ultimo in relazione alle previsioni contenute nel d.p.r. n. 194 del 1996, tenendo conto che il citato d.p.r. n. 194 non è stato adeguato ancora alle modifiche organizzative degli Enti locali introdotte negli ultimi anni. Invero, il d.p.r. n. 194 del 1996 ha fornito una regolamentazione del sistema di bilancio degli Enti locali prima ancora dell'entrata in vigore del d. lgs. 6 agosto 2000, n. 267 (TUEL) e dovrà essere rivisto alla luce sia delle numerose modifiche all'organizzazione degli Enti, introdotte dal legislatore negli ultimi anni (ad es.: esercizio unificato delle funzioni), che del nuovo sistema contabile in corso di introduzione in attuazione della legge 5 marzo 2009, n. 42, recante "*Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione*".

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

-
- c) catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente;
 - d) la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale;
 - e) attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi;
 - f) l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi;
 - g) progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'articolo 118, quarto comma, della Costituzione;
 - h) edilizia scolastica, per la parte non attribuita alla competenza delle province, organizzazione e gestione dei servizi scolastici;
 - i) polizia municipale e polizia amministrativa locale;
 - l) tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali e statistici, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale.

oggetto di aggregazione che devono essere identificate dagli Enti interessati 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 2010⁴.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Regione Piemonte,

rende il parere chiesto dal Sindaco del Comune di **Frassino**, con nota in data 30 novembre 2012, pervenuta alla Sezione per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali del Piemonte in data 6 dicembre 2012, nei termini indicati sopra.

Copia del parere sarà trasmessa a cura del Direttore della Segreteria al Consiglio delle Autonomie Locali della Regione Piemonte ed all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta.

Così deliberato in Torino nell'adunanza del 22 gennaio 2012.

Il Consigliere Relatore
F.to Dott. Giancarlo Astegiano

Il Presidente
F.to Dott.ssa Enrica Laterza

Depositato in Segreteria il **23/01/2013**
Per il funzionario preposto
(Dott. Federico SOLA)
F.to Dott. Guido CURRE

⁴ La Sezione è pervenuta già a conclusioni analoghe, sia pure in relazione ad una fattispecie particolare riguardante la gestione associata della Segreteria comunale con la delibera n. 304 del 12 ottobre 2012, in <https://servizi.corteconti.it/bdcaccessibile/ricercaInternet/doDettaglio.do?id=5769-15/10/2012-SRCPIE>