

REPUBBLICA ITALIANA
la
Corte dei conti
in
Sezione regionale di controllo per la Puglia

Nella camera di consiglio del 29 luglio 2014 composta da:

Consigliere	Luca Fazio	Presidente f.f.
Referendario	Rossana De Corato	
Referendario	Cosmo Sciancalepore	
Referendario	Carmelina Adesso	Relatore

ha assunto la seguente deliberazione

sulla richiesta di parere formulata dal Commissario Straordinario della Provincia di Taranto trasmessa con prot. n. PTA/2014/0038274/P del 19 giugno 2014, successivamente integrata con nota PTA/2014/0040923/P del 2/07/2014, ed assunta al protocollo della Segreteria della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Puglia il 7 luglio 2014 prot. 0002342-07/07/2014-SC-PUG-T75-A;

Vista l'ordinanza n. 43 del 18 luglio 2014 e successiva integrazione del 29/07/2014 con la quale è stata convocata la Sezione Regionale di Controllo per il giorno 29 luglio 2014;

udito il relatore, Referendario Carmelina Adesso.

Ritenuto in

FATTO

Il Commissario Straordinario della Provincia di Taranto chiede alla Sezione un parere in merito alla sorte dei rapporti in itinere facenti capo alla Provincia, alla luce delle modifiche introdotte dalla legge 7 aprile 2014 n. 56

In particolare, il Commissario sottolinea che la legge n. 56/2014, all'art 1 comma 85 ss., nel ridisegnare le competenze delle amministrazioni provinciali, "*sembra aver delimitato alle espresse ed esclusive competenze ivi previste le materie e le problematiche delle quali devono farsi carico le Province*". Tuttavia, la legge in questione non contiene norme transitorie relative ai rapporti in essere, con conseguente incertezza in merito alla disciplina da applicare.

A titolo esemplificativo, il Commissario evidenzia che:

- l'amministrazione provinciale, allorché furono istituite l'Università ed il Politecnico a Taranto, si impegnò a dotare gli stessi di idonei locali, ceduti in comodato, nonché a garantire un idoneo supporto di personale amministrativo e ad assicurare i servizi di pulizia con il personale appartenente ad una società in house della Provincia;
- la Provincia ha sempre amministrato l'Istituto musicale Paisiello, fornendogli la sede, assumendo i professori e sostenendo tutti gli oneri.

Tanto premesso, il Commissario precisa che non è chiaro quale sia la sorte degli immobili e del personale assegnati ai predetti enti, ossia se debbano essere riassorbiti in ambito provinciale (con tutti i pregiudizi conseguenti) oppure trasferiti e con quali risorse.

Considerato in

DIRITTO

Preliminarmente, occorre valutare i profili di ammissibilità, sia soggettiva che oggettiva, della richiesta di parere alla luce dell'art. 7, comma 8, della L. 05/06/2003 n. 131 che conferisce a Regioni, Comuni, Province e Città Metropolitane la possibilità di richiedere alle Sezioni Regionali di Controllo della Corte dei Conti pareri in materia di contabilità pubblica.

In relazione al profilo di ammissibilità soggettiva, la Sezione osserva che la richiesta di parere è sottoscritta dal Commissario Straordinario della Provincia di Taranto, soggetto munito della rappresentanza dell'Ente, per cui non vi è dubbio in merito alla sussistenza del requisito predetto.

Non può ritenersi di ostacolo alla ricevibilità della richiesta la mancanza nella Regione Puglia del Consiglio delle Autonomie Locali che, ai sensi dell'art. 123 della Costituzione, nel testo introdotto dalla L. Cost. 18/10/2001 n. 3, deve essere disciplinato dallo Statuto di ogni Regione, quale organo di consultazione tra la Regione stessa e gli Enti locali.

Il Consiglio delle Autonomie Locali, se istituito, è quindi destinato a svolgere, secondo il dettato dell'art. 7, comma 8, della L. n. 131/2003, una funzione di filtro per le richieste di parere da sottoporre alle Sezioni Regionali di Controllo.

Invero, l'art. 45 dello Statuto della Regione Puglia, approvato con L. R. 12/05/2004 n. 7, ha previsto l'istituzione del Consiglio delle Autonomie Locali e con la successiva L. R. del 26/10/2006 n. 29 sono state disciplinate le modalità di composizione, elezione e competenze.

Tuttavia, rilevato che allo stato attuale il Consiglio delle Autonomie Locali non è tuttora operante, la Sezione ritiene soggettivamente ammissibile la richiesta di parere.

Sul piano dell'ammissibilità oggettiva, si rammenta che la Corte dei Conti, secondo il disposto dell'art. 7, comma 8, della L. n. 131/2003, può rendere pareri in materia di *"contabilità pubblica"*.

Il Collegio evidenzia che le Sezioni Riunite in sede di Controllo, con la deliberazione n. 54 depositata in data 17/11/2010 resa in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi

dell'art. 17, comma 31, del D. L. 1/07/2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla L. 3/08/2009, n. 102, condividendo l'orientamento già espresso dalla Sezione delle Autonomie con la deliberazione n. 5 del 17/02/2006, hanno affermato che la nozione di "*contabilità pubblica*" strumentale alla funzione consultiva deve assumere un ambito limitato alle normative ed ai relativi atti applicativi che disciplinano l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina inerente la gestione dei bilanci ed i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la gestione delle spese, la disciplina del patrimonio, l'indebitamento, la rendicontazione ed i relativi controlli.

Le Sezioni Riunite hanno, inoltre, sottolineato che *il concetto di contabilità pubblica consiste nel sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici.*

Per consolidato orientamento delle Sezioni Regionali di Controllo, fatto proprio anche da questa Sezione, la funzione consultiva assegnata alla Corte dei conti deve trattare ambiti ed oggetti di portata generale e non fatti gestionali specifici; non può riguardare provvedimenti già formalmente adottati, non potendo tramutarsi in una verifica postuma di legittimità, e non può interferire con le funzioni assegnate ad altre Magistrature o alla stessa Corte .

Stante quanto sopra, il quesito avanzato dalla Provincia istante è ammissibile sul piano oggettivo, poiché inerente all'interpretazione di disposizioni che incidono, tra l'altro, sulla disciplina del patrimonio dell'Ente.

Tuttavia, l'analisi delle questioni proposte rimane circoscritta ai profili generali ed astratti, essendo preclusa qualunque interferenza sulle scelte gestionali riservate alla discrezionalità dell'Ente.

Passando al merito della richiesta, il Commissario Straordinario della Provincia di Taranto chiede quale sia, a seguito dell'entrata in vigore della legge 7 aprile 2014 n. 56, la sorte dei beni di proprietà provinciale concessi in comodato ad Enti di istruzione (Università, Politecnico e Istituto musicale), nonché del personale, docente ed amministrativo, e di tutti i servizi che l'Amministrazione Provinciale ha sempre provveduto a fornire per garantire la funzionalità dei suddetti organismi.

La questione si incentra, pertanto, sull'impatto che la legge di riordino delle province ha prodotto non solo sulle funzioni assegnate alle amministrazioni provinciali, ma anche - e conseguentemente - sulla disciplina di beni e rapporti (in particolare, rapporti di lavoro subordinato e contratti di servizi) che costituiscono lo strumento attraverso cui quelle funzioni vengono in concreto esercitate.

La legge 7 aprile 2014 n. 56 (modificata, da ultimo, con d.l. 66/2014 conv. in l. 89/2014, e con d.l. 90/2014) rubricata "*Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni*" prevede, da un lato, l'istituzione delle città metropolitane di cui all'art. 1 comma 5, con territorio coincidente con quello della provincia omonima, e ridisegna, dall'altro

lato, le funzioni delle province in attesa del nuovo assetto scaturente dalla riforma del titolo V Costituzione (*"In attesa della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione, le province sono disciplinate dalla presente legge"*: art 1, comma 51).

Sul nuovo assetto delineato dalla legge 56/2014 questa Sezione si è già pronunciata sia pure con riferimento ad aspetti diversi rispetto a quelli in esame - con deliberazioni n. 123/PAR/2014 e 109/PAR/2014. In quella sede, si è rilevato come il legislatore, da un lato, abbia inteso *"riportare a sistema"* il frastagliato quadro normativo, anche per quel che concerne la tempistica e le scadenze da considerare ai fini del rinnovo degli organi provinciali (deliberazione n. 123/PAR/2014) e, dall'altro lato, abbia previsto *"una riorganizzazione graduale dell'assetto istituzionale di province e città metropolitane ed un graduale passaggio di funzioni da un ente all'altro"* (deliberazione n. 109/PAR/2014).

La gradualità della riorganizzazione emerge chiaramente dalla lettera della legge che demanda allo Stato ed alla Regione il compito di procedere all'individuazione *"in modo puntuale"* delle funzioni oggetto di riordino ed alle relative competenze.

In particolare, la legge n. 56 enuncia, al comma 85 dell'art 1, le funzioni fondamentali che devono essere attribuite alla titolarità delle province: si tratta di funzioni di programmazione, coordinamento e gestione di politiche e servizi di area vasta, tra cui, ad esempio, rientrano la *"programmazione provinciale della rete scolastica"* (lett. c) e la *"gestione dell'edilizia scolastica"* (lett. e).

Il successivo comma 89 prevede che lo Stato e la Regione, secondo le rispettive competenze, attribuiscono le funzioni provinciali diverse da quelle di cui al comma 85, in attuazione dell'art. 118 Cost. nonché al fine di conseguire l'individuazione dell'ambito territoriale ottimale di esercizio per ciascuna funzione e l'efficacia nello svolgimento delle funzioni fondamentali da parte dei comuni e delle unioni di comuni nonché al fine di garantire la possibilità di favorire intese e convenzioni, strumentali all'adozione di forme di avvalimento e deleghe di esercizio, tra gli enti territoriali coinvolti nel processo di riordino.

L'individuazione concreta delle funzioni da trasferire, operazione necessaria anche per l'esatta perimetrazione delle funzioni fondamentali di cui la Provincia sarà titolare a norma del comma 85, deve avvenire mediante accordo in seno alla Conferenza unificata, da adottare, ai sensi comma 91, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge, sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative. Sulla base di tale accordo, lo Stato e la Regione provvederanno all'emanazione degli atti di loro competenza ai sensi dell'art 117 Cost.

Entro il medesimo termine di tre mesi dall'entrata in vigore della legge è prevista l'adozione del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri che stabilisce i criteri generali per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali ed organizzative connesse all'esercizio delle funzioni che devono essere trasferite e sul quale devono-parimenti-essere consultate, con specifico riferimento alle risorse umane, le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative (comma 92). In caso di mancato raggiungimento dell'accordo di

cui al comma 91, il medesimo DPCM dispone, inoltre, sulle funzioni amministrative delle province di competenza statale.

Il termine di tre mesi dall'entrata in vigore della legge (termine, in ogni caso, da ritenersi meramente ordinatorio) non risulta essere stato rispettato.

Il ritardo, tuttavia, non comporta alcuna interruzione dell'attività e delle funzioni svolte dall'amministrazione provinciale, atteso che, per espressa disposizione di legge, *"Le funzioni che nell'ambito del processo di riordino sono trasferite dalle province ad altri enti territoriali continuano ad essere esercitate fino alla data dell'effettivo avvio di esercizio da parte dell'ente subentrante; tale data è determinata nel decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al comma 92 per le funzioni di competenza statale ovvero è stabilita dalla regione ai sensi del comma 95 per le funzioni di competenza regionale"*. (comma 89)

In coerenza con l'esigenza di continuità nell'esercizio delle attività e dei servizi, finché le funzioni amministrative diverse da quelle indicate al comma 85 non saranno effettivamente trasferite all'ente subentrante e questo non avrà cominciato ad esercitarle, entro il termine fissato dallo Stato o dalla Regione, secondo le rispettive competenze, la Provincia continuerà la gestione dei rapporti in essere, mantenendo la titolarità dei beni e dei contratti.

Siffatta soluzione, oltre ad essere ispirata a ragioni di coerenza logica, non potendo di certo il ritardo nell'attuazione della legge tradursi in una paralisi delle attività e dei servizi, risulta conforme alla finalità di fondo che ispira la riforma che è quella di coinvolgere nell'opera di rideterminazione delle competenze provinciali tutti i soggetti istituzionali interessati (Stato, Regioni, enti territoriali, organismi rappresentativi) alla luce del principio di leale collaborazione, coinvolgimento che deve avvenire, come già evidenziato, attraverso lo strumento della concertazione mediante accordo, in sede di Conferenza unificata, ed intese e che esclude soluzioni assunte in via unilaterale (salvo il caso di mancato raggiungimento dell'accordo o dell'intesa ai sensi del comma 93).

Infine, si precisa che la salvaguardia della continuità dello svolgimento delle attività e servizi richiede che la gestione in essere sia limitata a quanto disposto dall'art 163 comma 2 TUEL a cui l'art 1 comma 82 l. 56/2014 espressamente rinvia.

PQM

Nelle sopra esposte considerazioni è il parere di questa Sezione

Dispone che la presente deliberazione venga trasmessa, a cura del preposto al Servizio di supporto, al Commissario Straordinario della Provincia di Taranto.

Così deliberato in Bari, nella Camera di Consiglio del 29 luglio 2014.

Il Relatore

Il Presidente f.f.

F.to Carmelina Adesso

F.to Luca Fazio

Depositata in Segreteria il 30/07/2014

Il Direttore della Segreteria

F.to Marialuce Sciannameo