



REPUBBLICA ITALIANA
CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA
LOMBARDIA

composta dai Magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Giancarlo Astegiano	Consigliere
dott. Gianluca Braghò	Referendario
dott. Massimo Valero	Referendario (relatore)
dott. Alessandro Napoli	Referendario

nella camera di consiglio del 25 ottobre 2011

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

Vista la Legge 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la Legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004, nonché con la deliberazione n. 229 in data 19 giugno 2008 del Consiglio di Presidenza;

Visto il Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

Vista la Legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la deliberazione n. 1/pareri/2004 del 3 novembre 2004 con la quale la Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento e sulla formulazione dei pareri previsti dall'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista la nota n. 3526 del 19 settembre 2011 pervenuta a questa Sezione dal Sindaco del Comune di Valle Lomellina (PV);

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione in camera di consiglio per deliberare, tra le altre, sulla richiesta proveniente dal Comune di Valle Lomellina (PV);

Udito il relatore, dott. Massimo Valero;

PREMESSO IN FATTO

Con la nota indicata in epigrafe il Sindaco del Comune di Valle Lomellina (PV), richiamata la pertinente normativa, chiede alla Sezione se sussistano possibili interferenze e problematiche applicative tra le previsioni di cui al comma 16 e quelle di cui al comma 24 dell'art. 16 del D.L. 13 agosto 2011, n. 138 convertito in L. 14 settembre 2011, n. 148. In particolare, nel quesito è richiesto se il Comune istante, avente 2.250 abitanti, ove costituisca con un comune avente popolazione inferiore a 1.000 abitanti una o più convenzioni relative a tutti i servizi e funzioni pubbliche, come previsto dall'art. 16, comma 16 del D.L. 13 agosto 2011, n. 138 convertito in L. 14 settembre 2011, n. 148, sia o meno tenuto a costituire ulteriori convenzioni con altri comuni per raggiungere la quota minima di 10.000 abitanti prevista dal successivo comma 24.

Condizioni di ammissibilità

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta di parere rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7 comma ottavo, della legge 6 giugno 2003, n. 131, norma in forza della quale Regioni, Province e Comuni possono chiedere a dette Sezioni pareri in materia di contabilità pubblica nonché ulteriori forme di collaborazione ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

In proposito, questa Sezione ha precisato, in più occasioni, che la funzione di cui al comma ottavo dell'art. 7 della legge n. 131/2003 si connota come facoltà conferita agli amministratori di Regioni, Comuni e Province di avvalersi di un organo neutrale e professionalmente qualificato per acquisire elementi necessari ad assicurare la legalità della loro attività amministrativa.

I pareri e le altre forme di collaborazione si inseriscono nei procedimenti amministrativi degli enti territoriali consentendo, nelle tematiche in relazione alle quali la collaborazione viene esercitata, scelte adeguate e ponderate nello svolgimento dei poteri che appartengono agli amministratori pubblici, restando peraltro esclusa qualsiasi forma di cogestione o coamministrazione con l'organo di controllo esterno (per tutte: 11 febbraio 2009, n. 36).

Infatti, deve essere messo in luce che il parere della Sezione attiene a profili di carattere generale anche se, ovviamente, la richiesta proveniente dall'ente pubblico è motivata, generalmente, dalla necessità di assumere

specifiche decisioni in relazione ad una particolare situazione. L'esame e l'analisi svolta nel parere è limitata ad individuare l'interpretazione di disposizioni di legge e di principi generali dell'ordinamento in relazione alla materia prospettata dal richiedente, spettando, ovviamente, a quest'ultimo la decisione in ordine alle modalità applicative in relazione alla situazione che ha originato la domanda.

Con specifico riferimento all'ambito di legittimazione soggettiva ed oggettiva degli enti in relazione all'attivazione di queste particolari forme di collaborazione, è ormai consolidato l'orientamento che vede nel caso del Comune, il Sindaco o, nel caso di atti di normazione, il Consiglio comunale quale organo che può proporre la richiesta.

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare che la disposizione contenuta nel co. 8, dell'art. 7 della legge 131 deve essere raccordata con il precedente co. 7, norma che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio, il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma, la sana gestione finanziaria degli enti locali.

Lo svolgimento delle funzioni è qualificato dallo stesso legislatore come una forma di controllo collaborativo.

Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che il co. 8 prevede forme di collaborazione ulteriori rispetto a quelle del precedente comma rese esplicite in particolare con l'attribuzione agli enti della facoltà di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica.

Appare conseguentemente chiaro che le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli enti locali, ma che anzi le attribuzioni consultive si connotano sulle funzioni sostanziali di controllo collaborativo ad esse conferite dalla legislazione positiva.

Al riguardo, le Sezioni riunite della Corte dei conti, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, co. 31 del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione unitaria della nozione di contabilità pubblica incentrata sul "*sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici*", da intendersi in senso dinamico anche in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri (Delibera n. 54, in data 17 novembre 2010).

Il limite della funzione consultiva come sopra delineato fa escludere qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa che ricade nella esclusiva competenza dell'autorità che la svolge o che la funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali.

Dalle sopraesposte considerazioni consegue che la nozione di contabilità pubblica va conformandosi all'evolversi dell'ordinamento, seguendo anche i nuovi principi di organizzazione dell'amministrazione, con effetti differenziati, per quanto riguarda le funzioni della Corte dei conti, secondo l'ambito di attività.

Con specifico riferimento alla richiesta oggetto della presente pronuncia la Sezione osserva che la stessa, oltre a risolversi in un profilo giuridico di portata generale ed astratta, rientri nel perimetro della nozione di contabilità pubblica, concernendo l'interpretazione di norme di legge in materia di forme associative tra enti locali.

Per i suddetti motivi la presente richiesta di parere è conforme ai requisiti soggettivi ed oggettivi di ammissibilità e può essere esaminata nel merito.

MERITO

La cd. "manovra bis" di finanza pubblica di cui alla L. 14 settembre 2011, n. 148 di conversione in legge, con modificazioni, del D.L. 13 agosto 2011, n. 138 ha innovato, tra l'altro, la disciplina delle gestioni mediante forme associative dei comuni di minori dimensioni. In particolare, la materia ha subito una profonda riscrittura da parte dell'art. 16 del predetto intervento legislativo, dedicato alla riduzione dei costi relativi alla rappresentanza politica nei comuni ed alla razionalizzazione dell'esercizio delle funzioni comunali, che ha inciso in modo significativo sull'assetto ordinamentale della materia.

Giova ricordare che l'art. 30 del TUEL prevede che al fine di svolgere in modo coordinato funzioni e servizi determinati, gli enti locali possano stipulare tra loro apposite convenzioni, nelle quali siano stabiliti i fini, la durata, le forme di consultazione degli enti contraenti, i loro rapporti finanziari ed i reciproci obblighi e garanzie. Inoltre, è prevista la possibilità (comma 3 art.cit.), per la gestione a tempo determinato di uno specifico servizio o per la realizzazione di un'opera lo Stato e la regione, nelle materie di propria competenza, di convenzioni obbligatorie fra enti locali, previa statuizione di un disciplinare-tipo. Le convenzioni tra enti locali possono prevedere anche la costituzione di uffici comuni, che operano con personale distaccato dagli enti partecipanti, ai quali affidare l'esercizio delle funzioni pubbliche in luogo degli enti partecipanti all'accordo, ovvero la delega di funzioni da parte degli enti partecipanti all'accordo a favore di uno di essi, che opera in luogo e per conto degli enti deleganti (comma 4 art.cit.).

Lo stesso TUEL (art. 31) disciplina le unioni di comuni, enti locali costituiti da due o più comuni di norma contermini, allo scopo di esercitare congiuntamente una pluralità di funzioni di loro competenza.

Infine, nel medesimo Testo Unico (art. 32) è previsto l'esercizio associato di funzioni e servizi da parte dei comuni, in cui, con una fondamentale funzione di coordinamento, si distingue il ruolo della Regione che, con riguardo agli enti locali territoriali di minore dimensione demografica, individua i livelli ottimali di esercizio delle funzioni stesse.

In tale quadro normativo generale si inseriscono le puntuali disposizioni dettate dalla L. n. 148/2011, di modifica di alcune norme in materia già contenute nel D.L. n. 78/2010.

Nello specifico, i Comuni superiori a 1.000 abitanti e fino a 5.000 entro il 31 dicembre 2011 devono esercitare obbligatoriamente in forma associata, attraverso Unione di Comuni o convenzione, almeno due funzioni fondamentali (art. 14, comma 31, lettera a, D.L. 78/2010) ed entro il 31 dicembre 2012 tutte le sei funzioni fondamentali indicate dall'art. 14, comma 27 del D.L. 78/2010 ed individuati nell'art. 21, comma 3, della legge 42/2009 (art. 16, comma 24, legge 148/2011).

Inoltre, la modifica del comma 31 dell'art. 14 del D.L. 78/2010 aumenta a 10.000 abitanti il limite demografico minimo per la costituzione delle Unioni di Comuni e delle convenzioni tra Comuni con una popolazione compresa tra 1.000 e 5.000 abitanti.

D'altro lato, i Comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti hanno l'obbligo di esercitare in Unione con altri Comuni (art. 16, comma 1, dalle elezioni successive al 13 agosto 2012) oppure in convenzione (art. 16, comma 16, entro il 30 settembre 2012) tutte le funzioni amministrative ed i servizi pubblici. I Comuni con popolazione superiore ai 1.000 e fino a 5.000 abitanti hanno l'obbligo di esercitare le funzioni fondamentali, ma, nel caso in cui tali enti aderiscano ad Unioni costituite da Comuni fino a 1.000 abitanti, hanno in alternativa la facoltà di gestire in forma associata tutte le funzioni amministrative ed i servizi pubblici.

Premesse le suddette coordinate normative, il sindaco del Comune di Valle Lomellina (PV) espone che l'ente che egli rappresenta ha popolazione compresa tra i 1.000 ed i 5.000 abitanti, e quindi ha l'obbligo di costituire gestioni associate ai sensi dell'art. 14, comma 31, D.L. 78/2010 (come novellato dall'art. 16, comma 24 D.L. 138/2011, conv. in L. 148/2011); premette, inoltre, che il Comune medesimo ha in essere accordi convenzionali, tra gli altri, con altro Comune limitrofo avente popolazione inferiore ai 1.000 abitanti che, svolgendo tutte le funzioni amministrative e relativi servizi pubblici tramite convenzione entro la data del 30 settembre 2012, rientra nella deroga all'obbligo di costituzione dell'Unione di cui al comma 1 dello stesso art. 16.

Pertanto, il sindaco chiede alla Sezione se sussistano possibili interferenze e problematiche applicative tra le previsioni di cui al comma 16 e

quelle di cui al comma 24 dell'art. 16 del D.L. 13 agosto 2011, n. 138 convertito in L. 14 settembre 2011, n. 148.

In particolare, chiede se nella fattispecie il Comune istante, ove costituisca con un comune avente popolazione inferiore a 1.000 abitanti una o più convenzioni relative a tutti i servizi e funzioni pubbliche come previsto dall'art. 16, comma 16 cit., sia o meno tenuto, dal combinato disposto delle norme in discorso, a costituire ulteriori convenzioni con altri comuni per raggiungere la quota minima di 10.000 abitanti prevista dal successivo comma 24.

In effetti, dalla richiamata normativa si desume che nessun limite di soglia demografica minima deriva ai Comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti che optino per l'esercizio di tutte le funzioni amministrative ed i servizi pubblici in convenzione con altri Comuni entro il 30 settembre 2012. Al contrario, un limite si pone per i comuni di entità demografica superiore ma contenuta entro i 5.000 abitanti, come l'ente istante, dato dalla soglia minima di 10.000 abitanti per la costituzione delle convenzioni per tali enti locali.

Pertanto, in risposta alla richiesta di parere proveniente dal Comune di Valle Lomellina, si ritiene che tale ente, in mancanza di espressa previsione legale e fermo il divieto di svolgere la medesima funzione con più di una forma associativa, per procedere alla stipulazione di convenzioni nei termini illustrati nel quesito, sia soggetto al rispetto della quota minima di 10.000 abitanti prevista dall'art. 16, comma 24 D.L. 138/2011, conv. in L. 148/2011.

P.Q.M.

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore
(dott. Massimo Valero)

Il Presidente
(dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria
il 3 novembre 2011
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)