

Deliberazione n.137/2010/PAR



REPUBBLICA ITALIANA

la

Corte dei conti

in

Sezione regionale del controllo

per l'Emilia - Romagna

composta dai Magistrati

dr. Mario Donno	Presidente
dr.ssa Rosa Fruguglietti Lomastro	Consigliere
dr. Massimo Romano	Consigliere
dr. Sergio Basile	Consigliere
dr.ssa Maria Teresa D'Urso	Primo Referendario

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

visto il T.U. delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti,
approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e le successive
modificazioni ed integrazioni;

vista la legge 14 gennaio 1994 n. 20, il decreto-legge 23 ottobre
1996, n. 543, convertito nella legge 20 dicembre 1996, n. 639 e l'art.
27 della legge 24 novembre 2000, n. 340;

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 modifiche;

vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

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;

vista la legge della Regione Emilia-Romagna n. 13 del 9 ottobre 2009, istitutiva del Consiglio delle Autonomie, insediatosi il 17 dicembre 2009;

vista la richiesta di parere avanzata dal Sindaco del comune di Ostellato (FE);

vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 4 giugno 2009 n. 9/ SEZAUT/2009/Inpr;

vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 31 marzo/29 aprile 2010 n. 11/SEZAUT/2010/QMIG ;

vista l'ordinanza presidenziale n. 29 del 7 maggio 2010, con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale della Sezione;

udito nella Camera di consiglio il magistrato relatore, primo referendario Maria Teresa D'Urso;

ritenuto in

FATTO

Il Sindaco del comune di Ostellato (FE) ha inoltrato a questa Sezione, ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003 n. 131, richiesta di parere riguardante la compatibilità tra le funzioni,

proprie o delegate, di competenza del Comune, e la stipula, con pagamento del premio a carico del bilancio comunale, di un contratto di assicurazione per la persona e l'abitazione in caso di furto, scasso, rapina, scippo e truffa, in favore dei cittadini residenti nel territorio comunale.

ritenuto in

DIRITTO

L'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 attribuisce alle Regioni e, tramite il Consiglio delle Autonomie locali, se istituito, anche ai Comuni, Province e Città metropolitane la facoltà di richiedere alla Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

La Sezione delle Autonomie, con documento approvato nell'adunanza del 27 aprile 2004, ha fissato principi e modalità di esercizio dell'attività consultiva, al fine di garantire l'uniformità di indirizzo in materia ed evitare il rischio di una disorganica proliferazione di richieste di pareri e, soprattutto, di soluzioni contrastanti con successive pronunce specifiche delle Sezioni giurisdizionali o di controllo o con indirizzi di coordinamento.

Con riguardo al piano oggettivo, gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei Conti nella già richiamata adunanza del 27 aprile 2004 hanno ritenuto ammissibili le richieste di pareri relative ad atti generali, atti o schemi di atti di normazione primaria o secondaria ovvero inerenti all'interpretazione di norme vigenti, o soluzioni tecniche rivolte ad assicurare la necessaria armonizzazione nella compilazione

dei bilanci e dei rendiconti, ovvero riguardanti la preventiva valutazione di formulari e scritture contabili che gli enti intendano adottare.

La Sezione delle Autonomie, con deliberazione n. 5/2006 del 17 febbraio 2006, ha inteso ulteriormente precisare i limiti oggettivi della funzione consultiva, chiarendo che essa deve ritenersi circoscritta *“alla normativa e ai relativi atti applicativi che disciplinano, in generale, l'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.*

Se è vero, infatti, che ad ogni provvedimento amministrativo può seguire una fase contabile, attinente all'amministrazione di entrate e spese ed alle connesse scritture di bilancio, è anche vero che la disciplina contabile si riferisce solo a tale fase 'discendente' distinta da quella sostanziale, antecedente, del procedimento amministrativo, non disciplinata da normative di carattere contabilistico”.

Alla luce delle suesposte considerazioni, la richiesta di parere in esame risulta, pertanto, essere ammissibile sotto il profilo soggettivo ed oggettivo.

Nel merito occorre precisare che sulla questione sollevata dall'Ente proponente è intervenuto il pronunciamento della Sezione delle Autonomie, che, con delibera n. 11/SEZAUT/2010/QMIG del 31 marzo/29 aprile 2010, ha affermato il principio di diritto di seguito riportato.

- Il principio di "sussidiarietà", pervenuto nel nostro ordinamento direttamente dal Trattato dell'Unione Europea del 7 febbraio 1992 (cd. trattato di Maastricht), prevede, in via generale, che i compiti di gestione amministrativa della cosa pubblica devono essere affidati alla struttura più vicina alla cittadinanza, cioè all'Ente locale, mentre alle strutture amministrative sovraordinate (Provincia, Regione) restano attribuite le sole funzioni che non possono essere svolte localmente.

Con la legge delega 59/1997, ed il successivo decreto legislativo 112/1998, si è stabilito, pertanto, che la totalità delle funzioni amministrative, ad eccezione di quelle espressamente riservate allo Stato e tassativamente elencate nella stessa legge, siano conferite alle Regioni ed agli enti locali.

Tale orientamento trova piena espressione nel nuovo disposto dell'articolo 118 Cost., che attribuisce la titolarità generale delle funzioni amministrative ai Comuni, nonché nell'articolo 4 del TUEL (riletto alla luce della riforma del Titolo V della Costituzione), secondo cui le Regioni organizzano l'esercizio delle funzioni amministrative a livello locale attraverso i Comuni e le Province, dettando, con legge regionale, i criteri e le procedure di programmazione socio-economica e pianificazione territoriale dei Comuni e delle Province.

Dal combinato disposto degli articoli 3 e 13 TUEL discende che il Comune possa, oggi, essere considerato ente territoriale a fini generali, pur se lo stesso articolo 13 TUEL, la cui elencazione deve considerarsi meramente esemplificativa, non comprende tutti gli ambiti di funzioni

"conferite" alle Regioni ed agli Enti locali dal decreto legislativo 112/98.

Tutto ciò premesso, occorre precisare che, in forza del principio di sussidiarietà, al Comune si attribuisce la funzione di svolgere concretamente non compiti amministrativi indifferenziati, ma *"funzioni amministrative che riguardano la popolazione ed il territorio comunale"*, facendo specifico riferimento a funzioni connaturate, in sintonia con la definizione stessa di Comune, quale Ente che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo (artt. 3 e 13 TUEL). In questo senso l'amministrazione territoriale, individuata quale organo di maggiore prossimità con la collettività amministrata appare la più idonea ad interpretarne e soddisfarne le esigenze.

Le considerazioni sin qui esposte sembrerebbero indurre come conclusiva la constatazione della mancanza di un espresso divieto di legge, applicabile all'ipotesi contrattuale prospettata (assicurazione del rischio del cittadino con premio a carico del Comune), ma resta da valutare se la divisata scelta gestionale sia giustificabile alla stregua dei principi costituzionali di buon andamento ed imparzialità, ovviamente applicabili anche alle Amministrazioni locali territoriali e, con maggior fondamento, proprio per la sopraggiunta equiordinazione con quella statale.

Occorre, pertanto, farsi carico di perplessità che attengono alla economicità della scelta contrattuale, da intendersi nel senso più ampio. Di conseguenza, sono da ritenersi rilevanti apprezzamenti e ponderazioni, che non possono individuarsi in astratto e, comunque, in modo esaustivo.

A titolo meramente esemplificativo, valga l'accento alla commisurazione, quantitativa e qualitativa, del rischio assicurato con il peso economico del corrispettivo erogato, anche con riguardo all'alternativa dell'intervento socio-assistenziale diretto da parte del sistema pubblico, locale o statale. Valga, altresì, il vaglio dell'effettiva corrispondenza al principio della solidarietà sociale, che verrebbe meno, ad esempio, nel caso di sproporzione tra danno subito e risarcimento accordato, come anche nel caso di sproporzione tra danno subito e sua incidenza sull'assetto patrimoniale complessivo del danneggiato. Valga, infine, la valutazione del buon andamento dall'angolo visuale del cittadino danneggiato, che può far ritenere preferibile il diretto rapporto pubblico assistenziale con l'Ente rispetto a quello privatistico con una impresa assicuratrice, motivata essenzialmente dall'intento di profitto.

Da tutto quanto esposto discende, quindi, che al quesito come formulato, in termini generali ed omnicomprensivi, deve darsi risposta negativa, nel senso, cioè, della non conformità a legge di una assunzione immotivata, da parte dell'Ente locale, del rischio del terzo mediante stipulazione di un contratto di assicurazione che ipotizzi il rapporto diretto tra il terzo medesimo e l'impresa assicuratrice.

Discende, altresì, che i possibili interventi a favore dei cittadini danneggiati restano immuni da censura solo nel caso in cui gli stessi possano essere inquadrati in un'attività assistenziale pienamente concordante, *in primis*, con la salvaguardia dei principi costituzionali di imparzialità e buona amministrazione, nonché, sotto il profilo gestionale, nel rispetto dei canoni di economicità e congruità delle

misure adottate, al fine dell'efficace utilizzazione delle risorse pubbliche per soddisfare i bisogni della collettività amministrata. -

Nelle sopra esposte considerazioni è il parere della Sezione sulla richiesta di parere avanzata.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, a cura della Segreteria, al Sindaco del comune di Ostellato (FE) ed al Consiglio delle Autonomie della Regione Emilia-Romagna.

Così deliberato in Bologna nell'adunanza del 18 maggio 2010.

IL PRESIDENTE

f.to(Mario Donno)

IL RELATORE

f.to(Maria Teresa D'Urso)

Depositata in segreteria il 18 maggio 2010.

Il Direttore di segreteria

f.to (Rossella Broccoli)

