



LA CORTE DEI CONTI

In

Sezione delle Autonomie

nell'adunanza del 31 marzo 2010

Visto il Testo Unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni riunite con la deliberazione n. 14 del 16 giugno 2000, dalle stesse modificato con le deliberazioni n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004, e da ultimo, ai sensi dell'art. 3, comma 62 della legge 24 dicembre 2007, n. 444, dal Consiglio di Presidenza con la deliberazione n. 229 del 19 giugno 2008;

Vista la legge 4 marzo 2009, n. 15;

Visto il decreto legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102;

Vista la propria deliberazione n. 9 del 4 giugno 2009, recante "Modificazioni ed integrazioni degli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo";

Vista la deliberazione n. 32/2010/PAR del 9 febbraio 2010 con la quale la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l'Emilia Romagna ha rimesso alla Sezione delle Autonomie una richiesta di parere da parte di un Comune dell'Emilia Romagna, ravvisando nella problematica prospettata una

questione rilevante in generale;

Vista la nota n. 306 del 19 marzo 2010 con la quale il Presidente della Corte ha convocato la Sezione delle Autonomie per l'adunanza odierna;

Udito il relatore, primo referendario Maria Teresa D'Urso

PREMESSO

La questione sulla quale è chiamata a pronunciarsi questa Sezione, a seguito della rimessione da parte della Sezione regionale territorialmente competente, è relativa alla 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.

CONSIDERATO

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 e di 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. 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 il 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.

Per i motivi esposti la Sezione delle Autonomie

DELIBERA

Non è affermabile, in astratto ed in termini generali, la conformità a legge della stipula, con pagamento del premio a carico del bilancio comunale, del 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.

DISPONE

che a cura della Segreteria della Sezione la presente deliberazione sia comunicata a tutti i Presidenti delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

L'estensore
F.to
D'URSO

Il Presidente
F.to
LAZZARO

Depositata in Segreteria il 29/04/2010

Il Dirigente
F.to
RIZZOLO