



Repubblica italiana del. n.15/2011/PAR

La Corte dei conti

in

Sezione regionale di controllo

per l'Abruzzo

nella Camera di consiglio del 14 marzo 2011

composta dai Magistrati:

| | |
|------------------|------------------------|
| Maurizio TOCCA | Presidente |
| Giovanni MOCCI | Consigliere |
| Antonio MARRAZZO | Consigliere (relatore) |
| Andrea BALDANZA | Consigliere |
| Oriana CALABRESI | Consigliere |

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 dalla 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, nel testo modificato, da ultimo, con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229/CP/2008 del 19 giugno 2008 (G.U. n. 153 del 2 luglio 2008);

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 deliberazione della Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, del 4 giugno 2009, n. 9 recante "*Modifiche ed integrazioni degli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo*";

vista la deliberazione della Corte dei conti, Sezione Riunite, del 26 marzo 2010, n. 8 recante "*Pronuncia di orientamento generale sull'attività consultiva*";

vista la deliberazione della Corte dei conti, Sezione Riunite in sede di controllo, del 17 novembre 2010, n. 54;

visto il decreto del 20 gennaio 2010, n. 1 così come modificato dal decreto del 24 maggio 2010, n. 2 con il quale il Presidente della Sezione ha ripartito tra i Magistrati i compiti e le iniziative riferibili alle varie aree di attività rientranti nella competenza della Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo;

vista la deliberazione del 15 dicembre 2010, n. 669/2010/INPR con la quale la Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo ha approvato il "Programma di controllo sulla gestione per l'anno 2011";

vista la richiesta di parere del **Sindaco del Comune di CAPORCIANO (AQ)** acquisita al protocollo 266 in data 17 febbraio 2011;

vista l'ordinanza del Presidente della Sezione n. 12, in data 14 marzo 2011, con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale;

udito il relatore, Cons. Antonio MARRAZZO.

FATTO

Il Sindaco del Comune di Caporciano (AQ) invocando la facoltà prevista dall'art. 7, comma 8, della legge 131/2003 – a mente della quale determinati soggetti pubblici, tra cui i Sindaci, sono legittimati a chiedere, nella ricorrenza di idonei presupposti, la consulenza della Corte dei conti - sottopone al parere della scrivente Sezione un quesito inerente alla corretta imputazione in bilancio dei fondi finanziari relativi all'emergenza sismica che ha colpito i Comuni della regione Abruzzo in data 6 aprile 2009, all'uopo precisando: *"il Comune di Caporciano è stato colpito dal sisma del 06.04.2009 e che a seguito del tragico evento l'Ufficio Ragioneria ha dovuto stanziare in bilancio fondi diretti a fronteggiare l'emergenza terremoto e in particolare, si è dovuto provvedere all'acquisto di beni e servizi legati all'assistenza della popolazione, alla gestione della tendopoli, alla previsione di fondi per il pagamento degli straordinari al personale, al pagamento delle prestazioni dei co.co.co., al trasferimento dei fondi ai privati per la ristrutturazione degli immobili inagibili, alla previsione di fondi per la realizzazione dei M.A.P., alle opere provvisorie di messa in sicurezza, ecc.. Si precisa che, in via d'urgenza non si è approfondita la questione relativa all'esatta allocazione e codifica in bilancio dei fondi relativi all'emergenza sismica, la maggior parte dei Comuni ha optato per l'inserimento dell'intera gestione relativa all'emergenza sismica tra le partite di giro, altri Enti (Caporciano) hanno invece suddiviso le spese tra i vari interventi (titolo I e II) prevedendo i rimborsi nel titolo II (entrata) fra i contributi dello stato (siope – calamità naturali)".*

DIRITTO

La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è disciplinata dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, il cui testo sancisce che *"le Regioni e, tramite il Consiglio delle Autonomie locali, se istituito, anche i Comuni, Province e Città metropolitane hanno la facoltà di richiedere alla Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica"*.

Le linee-guida emanate dalla Sezione delle Autonomie, cui hanno fatto seguito - in esito all'art. 17, comma 31, della legge 3 agosto 2009, n. 102 di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78 - le pronunce delle Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte dei conti n. 8 del 26 marzo 2010 e n. 54 del 17 novembre 2010, sono concordi nel ritenere che per la corretta invocazione del potere consultivo la domanda deve integrare una duplice condizione di ammissibilità, preliminare alla trattazione della domanda stessa.

1. La prima di tali condizioni riguarda la legittimazione attiva del soggetto istante: Amministrazioni Pubbliche munite della potestà di invocare la funzione consultiva e per esse i relativi organi abilitati a sottoscrivere la richiesta di parere alla competente Sezione regionale (Presidente della Giunta regionale, Presidente della Provincia, Sindaco, o, nel caso di atti di normazione, i rispettivi Consigli regionali, provinciali, comunali);

2. la seconda e concomitante condizione di ammissibilità deve riguardare l'oggetto della questione da sottoporre a parere: *questioni generali in materia di contabilità pubblica* (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). Entrambe, quindi, costituiscono presupposti indefettibili per l'ammissibilità alla trattazione collegiale della questione e per l'emissione del relativo parere da parte della Sezione.

3. Al riguardo deve aggiungersi che una sequela di uniformi pronunce regionali, anche su impulso delle richiamate Sezioni, consolida l'indirizzo secondo cui la funzione consultiva va circoscritta entro i limiti di una stretta interpretazione della lettera della legge.

4. Occorre, infine, precisare che la funzione consultiva, assolta mediante l'adozione di pareri, assume la configurazione di mera consulenza, restando pertanto esclusa qualsiasi ipotesi di confusione con forme di coamministrazione ovvero di cogestione, di esclusiva pertinenza, per l'appunto, di organi di amministrazione attiva, cui non è in alcun modo riconducibile, sul piano ordinamentale, la funzione della Corte dei conti.

5. Per quanto concerne l'ammissibilità della odierna richiesta di parere si ritiene che [essa] sia ammissibile, poiché la sottostante questione attiene alla allocazione nello schema di Bilancio finanziario dell'Ente – sia delle voci di entrata e sia delle voci di spesa – degli stanziamenti trasferiti al medesimo dallo Stato, ai sensi e per gli effetti delle disposizioni legislative adottate – sia con leggi e sia con Ordinanze

della Presidenza del Consiglio dei Ministri -, per fronteggiare le conseguenze del sisma che ha colpito molti comuni della regione Abruzzo nell'indicata data.

6. Questione contabile, per l'appunto, strettamente connessa ai postulati ed ai principi del bilancio posti, dall'articolo 162 del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali, a presidio della corretta compilazione del fondamentale documento programmatico-finanziario del Comune: il *Bilancio annuale di previsione finanziaria*.

7. La risoluzione del quesito – concernente l'inclusione dei finanziamenti statali (straordinari) stanziati a seguito del sisma nei "Servizi per conto terzi" ovvero nei " Titoli II e IV dell'Entrata e nei Titoli I e II della Spesa " – comporta la previa individuazione della mancaza ovvero della ricorrenza anche in capo al Comune della *titolarità, di specifiche funzioni amministrative*, nell'ambito del *riparto di competenze* disposto sia: (a) dal vigente ordinamento delle leggi in materia di " *Protezione civile*" (come radicate nella organica legge 225/92 e ss.mm. ed ii. ed in altre susseguitesi) e sia (b) dalle disposizioni normative adottate in conseguenza della specifica calamità naturale del 6 aprile 2009 e dirette al conseguente ripristino degli immobili e della generale situazione quo ante (comunemente definita: *ricostruzione*) (radicate a loro volta, principalmente, nel decreto legge 29 aprile 2009, n. 39, convertito in legge 24 giugno 2009, n. 77 e nelle innumerevoli Ordinanze del Presidente Consiglio dei Ministri, adottate ai sensi dell'art. 5 della richiamata legge 225/92).

8. Infatti, la pertinente allocazione di ciascuna risorsa finanziaria

degli Enti locali nei preordinati schemi di bilancio suppone l'imprescindibile corrispondenza con una correlata *funzione amministrativa*, riconducibile, in alcuni casi, a *funzioni* del Comune ed, in altri casi, a *funzioni assolute* esclusivamente *in nome e per conto* di *soggetti terzi* rispetto all'*azione amministrativa propria* del Comune.

9. Dato atto, che il sovraordinato riparto di *competenza legislativa* è assegnato, dall'art. 117, comma 3, della Costituzione, in misura *concorrente* a *Stato* e *Regioni* – [concorrenza] qualificata, peraltro, dalla giurisprudenza costituzionale come *concorrenza-collaborazione*, più che come *concorrenza-separazione* (ex plurimis, sent. 303, 307, 308/2003), da cui ne consegue che l'organizzazione dei poteri, tra i soggetti istituzionali, assume aspetti di coordinamento, più che rapporti di dipendenza gerarchico-costituzionale (sent. n. 418/1992) - e preso atto che il conseguente riparto di *competenza amministrativa* è caratterizzato dalla compresenza di una *pluralità di funzioni*, partitamente, suddivise *tra più soggetti pubblici*, tra cui il: *Comune*.

10. Il *Comune*, infatti, viene individuato dal vigente sistema legislativo tra i *soggetti* protagonisti della *Protezione civile* ed a comprova si riportano, di seguito, le principali norme:

- **articolo 6 legge 24 dicembre 1992, n. 225:**
 "... all'attuazione delle attività di protezione civile provvedono, secondo i rispettivi ordinamenti e le rispettive competenze, le Amministrazioni dello Stato, le regioni, le province, i comuni e le comunità montane ...";

- **articolo 108 decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112:**
 " ... c) sono attribuite ai comuni le funzioni relative: 1) all'attuazione, in

ambito comunale, delle attività di previsione e degli interventi di prevenzione dei rischi, stabilite dai programmi e piani regionali; 2) all'adozione di tutti i provvedimenti, compresi quelli relativi alla preparazione all'emergenza, necessari ad assicurare i primi soccorsi in caso di eventi calamitosi in ambito comunale; 3) alla predisposizione dei piani comunali e/o intercomunali di emergenza, anche nelle forme associative e di cooperazione previste dalla legge 8 giugno 1990, n. 142 , e, in ambito montano, tramite le comunità montane, e alla cura della loro attuazione, sulla base degli indirizzi regionali; 4) all'attivazione dei primi soccorsi alla popolazione e degli interventi urgenti necessari a fronteggiare l'emergenza; 5) alla vigilanza sull'attuazione, da parte delle strutture locali di protezione civile, dei servizi urgenti; 6) all'utilizzo del volontariato di protezione civile a livello comunale e/o intercomunale, sulla base degli indirizzi nazionali e regionali”;

- articolo 50 decreto legislativo 19 agosto 2000, n. 267: *“ il sindaco esercita altresì le altre funzioni attribuitegli quale autorità locale nelle materie previste da specifiche disposizioni di legge”;*

- decreto ministeriale 28 marzo 1993: *“sono servizi indispensabili dei Comuni ... la Protezione civile “;*

11. I contenuti di tali disposizioni legislative documentano, con evidenza, la sussistenza di un complesso di prescrizioni che concorrono, singolarmente e cumulativamente, a delineare funzioni amministrative di Protezione Civile in capo al Comune.

Valga, in particolare tra di esse, la inclusione [della Protezione civile] tra i servizi comunali indispensabili, cioè tra le attività comunali

da garantire in via preventiva, permanente e con carattere diffuso, a prescindere dall'avvenuto [o meno] verificarsi dell'evento calamitoso.

12. Competenze amministrative che si rilevano parimenti, ed in misura ancora più incisiva, a proposito dei compiti inerenti alla ricostruzione dei territori interessati da calamità naturali, poiché la legislazione vigente assegna al Comune, quale precipua funzione amministrativa a carattere generale, la competenza sia alla *pianificazione urbanistica* e sia alla conseguente *potestà autorizzatoria agli Interventi Edilizi*.

13. Altrettanto, poi, - ossia, riconoscendo potestà amministrativa al Comune - è avvenuto, a proposito della peculiare pianificazione da predisporre a seguito del sisma, la cui conferente normativa prevedendo la redazione dei *Piani di Ricostruzione dei territori comunali*, ha sancito che la *competenza [alla redazione ed approvazione]* spetta principalmente al *Comune*, ed infatti:

- "*I Comuni ... predispongono, d'intesa con il Presidente della regione Abruzzo – Commissario delegato ..., sentito il Presidente della provincia ... la ripianificazione del territorio comunale ...*" (art. 2, comma 12-bis, decreto legge 28 aprile 2009, n. 39, convertito con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 giugno 2009, n. 77).

- "*il Sindaco ... predispone la perimetrazione di cui all'art. 2 ("Interventi su centri storici e nuclei urbani e rurali – Perimetrazioni") ... e promuove il raggiungimento dell'intesa con il Commissario delegato per la ricostruzione*" (art. 3, decreto n. 3/9 marzo 2010 Commissario delegato per la ricostruzione – Presidente della Regione Abruzzo);

- " *il Sindaco ... trasmette il piano al Consiglio Comunale che lo approva nei successivi 15 giorni*" (art. 6, comma 6, decreto n. 3/9 marzo 2010, Commissario delegato per la ricostruzione – Presidente della Regione Abruzzo);

14. Tale ricomposizione legislativa, quindi, - concernente le *competenze amministrative del Comune* - costituisce il quadro normativo di settore cui occorre riferirsi ed a cui fa da complemento, per la corrispondente allocazione contabile oggetto della richiesta, **l'Ordinamento finanziario e contabile** riservato dal T.U. agli **Enti locali**, nella parte in cui disciplina la rappresentazione contabile delle funzioni amministrative appena descritte.

15. Ordinamento finanziario che, nella parte riferibile alla specifica disciplina degli istituti contabili in discussione (servizi per conto terzi e funzioni di competenza comunale), è costituito dalle seguenti disposizioni:

1) "Servizi per conto terzi":

a) *"le entrate e le spese per le funzioni delegate dalle regioni non possono essere collocate tra i servizi per conto terzi nei bilanci di previsione degli enti locali"* (art. 165, comma 12, T.U.E.L.);

b) *"le entrate e le spese da servizi per conto terzi riguardano tassativamente: le ritenute erariali ...; le ritenute effettuate al personale ed ai collaboratori di tipo previdenziale, assistenziale o per conto di terzi ...; i depositi cauzionali ...; il rimborso dei fondi economici anticipati all'economista; i depositi e la loro restituzione per spese contrattuali; le entrate e le spese per servizi rigorosamente effettuati per conto terzi"*

(per questo caso le movimentazioni ipotizzate, nei principi Contabili, concernono essenzialmente ed esemplificativamente elezioni e referendum non locali). *Le entrate da servizi per conto terzi devono essere limitate a quelle strettamente previste dall'ordinamento finanziario e contabile con responsabilità del servizio finanziario sulla corretta imputazione*" (Principio contabile n. 2, punto 25);

c) *"Le spese da servizi per conto terzi devono essere limitate a quelle strettamente previste dall'ordinamento finanziario e contabile, con responsabilità del servizio finanziario sulla corretta imputazione"* (Principio Contabile n. 2, punto 61).

II) Funzioni di competenza Comunale (proprie, conferite, attribuite, delegate):

a) Principi generali in materia di finanza locale:

- *"Lo Stato assegna specifici contributi per fronteggiare situazioni eccezionali"* (art. 149, comma 6, T.U.E.L.);
- *"Le entrate fiscali finanziano i servizi pubblici ritenuti necessari per lo sviluppo delle comunità ed integrano la contribuzione erariale per l'erogazione dei servizi pubblici indispensabili"* (art. 149, comma 7, T.U.E.L.);.

b) Individuazione dei servizi indispensabili dei comuni:

- *" ... Servizio di Protezione civile, nonché Pronto Intervento e Sicurezza Pubblica"* (art.1, decreto ministeriale 28 maggio 1993).

16. L'ordinamento giuridico e contabile, così ricomposto, consente, dunque, di affermare che - in nome delle *funzioni assolte dal*

Comune in dipendenza del riparto di competenze nelle materie elencate - gli stanziamenti (per calamità naturali) effettuati dalla Stato al Comune di Caporciano, a seguito del sisma del 6 aprile 2009, debbano essere allocati nelle conferenti voci di entrata e di spesa, rappresentate dai **Titoli II** e **IV** dell'**Entrata** e dai **Titoli I** e **II** della **Spesa**, in conformità alle voci incolonnate negli schemi contabili di cui al D.P.R. 194/96 ed in osservanza ai codici SIOPE di cui al Decreto M.E.F. 135553/2006.

P. Q. M.

DICHIARA

il quesito sottoposto dal **Sindaco del Comune di Caporciano (AQ)** al parere della Sezione, con la riferita nota, possa essere risolto alla stregua delle considerazioni sopra esposte.

DISPONE

che copia della presente deliberazione, a cura della Segreteria, sia trasmessa al Sindaco del Comune medesimo.

Così deliberato a L'Aquila, nella Camera di consiglio del 14 marzo 2011.

L'Estensore
F.to Antonio MARRAZZO

Il Presidente
F.to Maurizio TOCCA

Depositata in Segreteria il 22/03/2011

IL Funz. Preposto al Servizio di Supporto
F.to Dott. Alfonsino MOSCA