



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
IN
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
dott. Alessandro Napoli	Referendario (relatore)

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;

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 pervenuta in data 21 settembre 2011 con la quale il Sindaco del Comune di Semiana (PV) ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Semiana (PV);

Udito il relatore, Alessandro Napoli;

OGGETTO DEL PARERE

Il Sindaco del Comune di Semiana (PV) ha posto alla Sezione una richiesta di parere in merito all'obbligo di esercizio in forma associativa di funzioni amministrative e servizi pubblici ai sensi dell'art. 16 commi 16 e 24 del d.l. n. 138/2011 convertito dalla l. n. 148/2011.

La Civica Amministrazione precisa testualmente quanto segue.

Il Comune, avente una popolazione di 254 abitanti, alla luce della manovra finanziaria di agosto 2011 ha l'obbligo di associarsi con altri Comuni nelle forme dell'unione o della convenzione. In particolare l'ente intende avvalersi dell'art. 16 comma 16 del d.l. n. 138/2011 convertito dalla l. n. 148/2011, ai sensi del quale: *"16. L'obbligo di cui al comma 1 non trova applicazione nei riguardi dei Comuni che, alla data del 30 settembre 2012, risultino esercitare le funzioni amministrative ed i servizi pubblici di cui al medesimo comma 1 mediante convenzione ai sensi dell'articolo 30 del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000. Ai fini di cui al primo periodo, tali Comuni trasmettono al Ministero dell'Interno, entro il 15 ottobre 2012, un'attestazione comprovante il conseguimento di significativi livelli di efficacia ed efficienza nella gestione, mediante convenzione, delle rispettive attribuzioni. Con decreto del Ministro dell'Interno, da adottarsi entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, sono determinati contenuti e modalità delle attestazioni di cui al secondo periodo. Il Ministero dell'Interno, previa valutazione delle attestazioni ricevute, adotta con proprio decreto, da pubblicarsi entro il 30 novembre 2012 sul proprio sito Internet, l'elenco dei Comuni obbligati e di quelli esentati dall'obbligo di cui al comma 1".*

Il Sindaco chiede un parere sull'ambito di applicazione del predetto comma, atteso che la disposizione si innesta nell'ambito di una norma (articolo 16) che - disciplinando fattispecie diverse - sembra creare possibili interferenze.

In primo luogo, l'organo rappresentativo dell'ente si interroga se il comma citato possa interpretarsi nel senso che il Comune sotto i 1.000 abitanti possa liberamente associarsi con qualsiasi altro Comune (di popolazione inferiore o superiore a 1.000 abitanti), mettendo insieme tutti i servizi senza obbligo di

raggiungere una quota dimensionale minima (ossia, salvo diversa indicazione della Regione, rispettivamente 5.000 per le unioni e 10.000 per le gestioni associate).

Un secondo dubbio interpretativo concerne gli obblighi del diverso Comune, di dimensione demografica superiore a 1.000 abitanti ed inferiore a 5.000 abitanti, aderente alla convenzione pluriservizi con il Comune inferiore a 1.000 abitanti.

Sul punto, il Sindaco si interroga se tale diverso Comune ricompreso tra 1.000 e 5.000 abitanti sia tenuto, a sua volta, a costituire con altri e diversi Comuni gestioni associate ai sensi dell'art. 16 comma 24 del d.l. n. 138/2011 convertito dalla l. n. 148/2011, che dispone quanto segue: *"all'articolo 14, comma 31, alinea, del citato decreto legge n. 78 del 2010, e successive modificazioni, le parole "5.000 abitanti o nel quadruplo del numero degli abitanti del comune demograficamente più piccolo tra quelli associati" sono sostituite dalle seguenti: "10.000 abitanti, salvo diverso limite demografico individuato dalla regione entro due mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138"; le lettere b) e c) del medesimo comma 31 sono sostituite dalla seguente: "b) entro il 31 dicembre 2012 con riguardo a tutte le sei funzioni fondamentali loro spettanti ai sensi dell'articolo 21, comma 5, della citata legge n. 42 del 2009"*.

In caso affermativo, l'Amministrazione ritiene che il Comune di popolazione superiore a 1.000 abitanti ed inferiore a 5.000 abitanti – aderente alla convenzione con quello di popolazione inferiore a 1.000 abitanti – si troverebbe costretto ad attuare con altri comuni ulteriori e diversi strumenti convenzionali al fine di raggiungere la quota ottimale di 10.000 abitanti per gli stessi servizi già oggetto di convenzione "speciale" con il Comune di popolazione inferiore a 1000 abitanti.

PREMESSA

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta proveniente dal Comune di Semiana (PV) 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, 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: parere sez. Lombardia, 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.

AMMISSIBILITA' SOGGETTIVA

Riguardo all'individuazione dell'organo legittimato ad inoltrare le richieste di parere dell'ente comunale, si osserva che il sindaco del comune è l'organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere in quanto riveste il ruolo di rappresentante dell'ente ai sensi dell'art. 50 T.U.E.L.

Pertanto, la richiesta di parere è ammissibile soggettivamente poiché proviene dall'organo legittimato a proporla.

AMMISSIBILITA' OGGETTIVA

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare che la disposizione, contenuta nel comma 8, dell'art. 7 della legge 131/03, deve essere raccordata con il precedente comma 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 ulteriore 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 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, esclude qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa che ricade nella esclusiva competenza dell'autorità che la svolge; nonché esclude 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 rientra nella materia della contabilità pubblica, in quanto concerne lo svolgimento di funzioni amministrative e servizi pubblici in forma associata nell'ottica del contenimento della spesa e di una maggiore efficacia dell'attività amministrativa.

La richiesta di parere in esame risponde ai requisiti indicati sopra e, pertanto, è da ritenere ammissibile 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 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 disciplina poi 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, 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 individuate 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 nelle modalità sopraindicate, ma, nel caso in cui aderiscano ad Unioni costituite da Comuni fino a 1.000 abitanti, hanno in alternativa la facoltà di gestire in tale forma associata le funzioni fondamentali o – *a fortiori* - tutte le funzioni amministrative ed i servizi pubblici.

In relazione al primo quesito posto dall'ente locale, più specificamente l'art. 16 comma 1 statuisce che *"al fine di assicurare il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, l'ottimale coordinamento della finanza pubblica, il contenimento delle spese degli enti territoriali e il migliore svolgimento delle funzioni amministrative e dei servizi pubblici, a decorrere dalla data di cui al comma 9, i comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti esercitano obbligatoriamente in forma associata tutte le funzioni amministrative e tutti i servizi pubblici loro spettanti sulla base della legislazione vigente mediante un'unione di comuni ai sensi dell'articolo 32 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. Le disposizioni di cui al presente comma non si applicano ai comuni il cui territorio coincide integralmente con quello di una o di più isole, nonché al comune di Campione d'Italia"*.

Come rammentato dal Comune di Semiana (PV), ai sensi del successivo comma 16 il precitato obbligo, però, *"non trova applicazione nei riguardi dei comuni che, alla data del 30 settembre 2012, risultino esercitare le funzioni amministrative e i servizi pubblici di cui al medesimo comma 1 mediante convenzione ai sensi dell'articolo 30 del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000. Ai fini di cui al primo periodo, tali comuni trasmettono al Ministero dell'interno, entro il 15 ottobre 2012, un'attestazione comprovante il conseguimento di significativi livelli di efficacia ed efficienza nella gestione, mediante convenzione, delle rispettive attribuzioni. Con decreto del Ministro dell'interno, da adottare entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, sono determinati contenuti e modalità delle attestazioni di cui al secondo periodo. Il Ministero dell'interno, previa valutazione delle attestazioni ricevute, adotta con proprio decreto, da pubblicare entro il 30*

novembre 2012 nel proprio sito internet, l'elenco dei comuni obbligati e di quelli esentati dall'obbligo di cui al comma 1".

Orbene, il tenore letterale di quest'ultima disposizione richiede – ai fini della deroga all'obbligo legale di esercitare funzioni e servizi mediante unione – ai Comuni inferiori ai 1.000 abitanti l'esercizio mediante convenzione di tutte le funzioni amministrative e di tutti i servizi pubblici loro spettanti (sulla base della legislazione vigente) alla data del 30 settembre 2012, in presenza di "*significativi livelli di efficacia ed efficienza nella gestione, mediante convenzione, delle rispettive attribuzioni*" (attestati dall'ente e verificati dal Ministero dell'Interno). Non vi è alcun cenno a requisiti dimensionali minimi del predetto esercizio associato mediante convenzione, a differenza delle unioni di cui al comma 1; queste ultime, in ossequio al successivo comma 6, devono essere istituite in modo che la complessiva popolazione residente nei rispettivi territori, determinata ai sensi dell'articolo 156, comma 2, del decreto legislativo n. 267 del 2000, sia di norma superiore a 5.000 abitanti, ovvero a 3.000 abitanti qualora i comuni che intendono comporre una medesima unione appartengano o siano appartenuti a comunità montane (salve deroghe da parte del legislatore regionale).

D'altro canto l'omessa previsione, nel caso della convenzione, di una soglia demografica complessiva appare coerente con la verifica "caso per caso" che, verosimilmente, il Ministero dell'Interno sarà tenuto ad effettuare sul raggiungimento di determinati *standards* di efficacia ed efficienza delle gestioni convenzionali.

Passando al secondo quesito, il Collegio rammenta che – come accennato in precedenza - la disciplina dell'esercizio associato di funzioni e servizi da parte di Comuni con popolazione ricompresa tra 1.000 e 5.000 abitanti è contenuta nell'art. 14 commi 28 e ss. del d.l. n. 78/2010 conv. nella l. n. 122/2010 (più volte novellati, da ultimo dal d.l. n. 138/2010 conv. nella l. n. 148/2010).

Nel dettaglio, si è già osservato che, ai sensi di tali disposizioni, le funzioni fondamentali dei comuni, previste dall'articolo 21, comma 3, della citata legge n. 42 del 2009, sono obbligatoriamente esercitate in forma associata, attraverso convenzione o unione, da parte dei comuni con popolazione superiore a 1.000 e fino a 5.000 abitanti, esclusi i comuni il cui territorio coincide integralmente con quello di una o di più isole ed il comune di Campione d'Italia. La medesima funzione non può essere svolta da più di una forma associativa. Il limite demografico minimo che l'insieme dei comuni tenuti ad esercitare le funzioni

fondamentali in forma associata deve raggiungere è fissato in 10.000 abitanti, salvo diverso limite demografico individuato dalla regione entro due mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138. I Comuni assicurano, comunque, il completamento dell'attuazione delle citate disposizioni con la seguente scansione temporale: a) entro il 31 dicembre 2011 con riguardo ad almeno due delle funzioni fondamentali loro spettanti, da essi individuate tra quelle di cui all'articolo 21, comma 3, della legge 5 maggio 2009, n. 42; b) entro il 31 dicembre 2012 con riguardo a tutte le sei funzioni fondamentali loro spettanti ai sensi dell'articolo 21, comma 3, della citata legge n. 42 del 2009.

Orbene, in merito allo specifico profilo oggetto del secondo quesito, il Collegio osserva che - in mancanza di espressa previsione legale e fermo il divieto di svolgere la medesima funzione con più di una forma associativa - non paiono sussistere deroghe alla precitata soglia demografica minima, nel caso in cui l'ente locale compreso tra 1.000 e 5.000 abitanti aderisca ad una convenzione con ente locale inferiore a 1.000 abitanti ex art. 16 comma 16 del d.l. n. 138/2011.

In conclusione, dalla richiamata normativa si desume che nessun limite di soglia demografica minima sussiste per i Comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti, che optino per l'esercizio di tutte le funzioni amministrative ed i servizi pubblici in convenzione 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, costituito dalla soglia minima di 10.000 abitanti (salva diversa previsione regionale) per le convenzioni finalizzate all'esercizio delle funzioni fondamentali.

P.Q.M.

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

L'Estensore
(Dott. Alessandro Napoli)

Il Presidente
(Dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria il
8 novembre 2011

Il Direttore della Segreteria
(Dott.ssa Daniela Parisini)