

REPUBBLICA ITALIANA
la
Corte dei conti
in
Sezione regionale di controllo per la Puglia

Nella camera di consiglio del 30 giugno 2011 composta da:

Presidente di Sezione	Raffaele Del Grosso	Presidente
Primo Referendario	Stefania Petrucci	relatore
Referendario	Chiara Vetro	
Referendario	Marcello Iacubino	
Referendario	Marco Di Marco	

ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE N. 41/PAR/2011

sulla richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Martignano (LE) pervenuta in data 21/06/2011 prot. n. 1203;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14 del 16 giugno 2000 e successive modificazioni ed integrazioni, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti;

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, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

Vista l'ordinanza n. 28/2011 del 28/06/2011 del Presidente di Questa Sezione Regionale di Controllo;

Udito, nella camera di consiglio, il relatore Primo Referendario Dott. Stefania Petrucci;

Ritenuto in

FATTO

Il Sindaco del Comune di Martignano (LE), con la nota riportata in epigrafe, richiede il parere della Sezione in materia di istituzione di Consigli Tributarî ed espone che secondo il disposto dell'art. 18, commi 1 e 2, del D. L. 31/05/2010 n. 78 i Comuni inferiori a cinquemila abitanti per l'istituzione del Consiglio Tributario sono tenuti a riunirsi in consorzio.

Ad avviso del Sindaco, la previsione normativa del solo consorzio come forma associata dei Consigli Tributari *appare una svista del legislatore* e l'Ance, con nota dell'8/09/2010, ha osservato che l'obbligo di coordinamento tra i Comuni minori che si esplicita richiedendo la costituzione di un consorzio anziché come sarebbe stato più corretto indicare una delle possibili forme di aggregazione previste dal vigente Tuel comporta ulteriori incombenze per gli enti.

Il Sindaco riporta, inoltre, le osservazioni di una rivista giuridica che reputa la disciplina istitutiva dei Consigli Tributari in evidente contrasto con la volontà legislativa di ridurre gli enti e gli organismi sovra comunali al fine di contenere i costi ed evitare duplicazioni ed a tale logica risponderebbe l'art. 2, comma 28, della L. 24/12/2007 n. 244 modificato dal D. L. 30/12/2008 n. 207 che impone ai Comuni un'unica forma associativa per la gestione del medesimo servizio.

La normativa dettata dal citato art. 18 del D. L. n. 78/2010 che prevede l'istituzione dei Consigli Tributari mediante riunione in consorzio si porrebbe in contrasto anche con l'art. 2, comma 186, lettera e) della L. 23/12/2009 n. 191 che, a fini di coordinamento della finanza pubblica e per il contenimento della spesa pubblica, dispone che i Comuni devono provvedere, tra l'altro, alla soppressione dei consorzi di funzioni.

Tale contrasto normativo potrebbe risolversi per il Sindaco secondo i principi della successione temporale e della specialità delle norme di legge a favore dell'art. 18 del D. L. n. 78/2010 norma posteriore ed avente carattere speciale.

Tuttavia, secondo il Sindaco, la previsione di istituire un nuovo consorzio di funzioni per la gestione del Consiglio Tributario è in contrasto con le finalità dell'intero Decreto Legge n. 78/2010 che, al titolo I, capo I, reca la "riduzione del perimetro e dei costi della pubblica amministrazione" e tale finalità non sembrerebbe conciliabile con l'imposizione di un nuovo Ente sovra comunale dotato di personalità giuridica di diritto pubblico, munito di assemblea, consiglio di amministrazione, Presidente, Direttore ed organo di revisione.

Tale contrapposizione apparirebbe ancor più evidente in seno all'Unione di Comuni, gestione associata di servizi e funzioni alla quale si dovrebbe affiancare il nuovo consorzio.

Pertanto, il Sindaco, nell'auspicare un intervento chiarificatore, se non di rettifica, del disposto dell'art. 18 del D. L. n. 78/2010 richiede se può ritenersi opportuno che il Consiglio Tributario sia istituito in seno all'Unione dei Comuni quale ulteriore attività dell'Unione coerentemente con le misure di contenimento della spesa pubblica adottate dal legislatore e se nel caso specifico essendo già costituita l'Unione dei Comuni della Grecia Salentina di cui il Comune di Martignano è componente può essere quest'ultima ad istituire il consiglio Tributario evitando la nascita di un altro dispendioso soggetto associativo.

Considerato in

DIRITTO

Preliminarmente, occorre valutare i profili di ricevibilità e di ammissibilità della richiesta di parere alla luce dell'art. 7, comma 8,° della L. 05/06/2003 n. 131 che conferisce a Regioni, Comuni, Province e Città Metropolitane la possibilità di richiedere alle Sezioni Regionali di Controllo della Corte dei Conti pareri in materia di contabilità pubblica.

In relazione ai profili di ricevibilità, la Sezione osserva che la richiesta di parere è sottoscritta dal Sindaco organo rappresentativo dell'Ente e pertanto legittimato a promuovere l'attività consultiva della Corte dei Conti.

Non può ritenersi di ostacolo alla ricevibilità della richiesta la mancanza nella Regione Puglia del Consiglio delle Autonomie Locali che, ai sensi dell'art. 123 della Costituzione, nel nuovo testo introdotto dalla L. Cost. 18/10/2001 n. 3, deve essere disciplinato dallo Statuto di ogni Regione, quale organo di consultazione tra la Regione stessa e gli Enti locali.

Il Consiglio delle Autonomie Locali, se istituito, è quindi destinato a svolgere, secondo il dettato dell'art. 7, comma 8°, della L. n. 131/2003, una funzione di filtro per le richieste di parere da sottoporre alle Sezioni Regionali di Controllo.

Invero, già l'art. 45 del nuovo Statuto della Regione Puglia, approvato con L. R. 12/05/2004 n. 7, ha previsto l'istituzione del Consiglio delle Autonomie Locali e con la successiva L. R. del 26/10/2006 n. 29 sono state disciplinate le modalità di composizione, elezione e competenze. Allo stato attuale, pur in assenza della piena operatività del Consiglio delle Autonomie Locali nella Regione Puglia, la Sezione ritiene ricevibile la richiesta di parere.

Accertata la ricevibilità della richiesta, occorre ora analizzarne i profili di ammissibilità.

La Corte dei Conti, secondo il disposto dell'art. 7, comma 8°, della L. n. 131/2003, può rendere pareri in materia di *"contabilità pubblica"*.

Le Sezioni Riunite in sede di Controllo, con la deliberazione n. 54 depositata in data 17/11/2010 resa in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, comma 31, del D. L. 1/07/2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla L. 3/08/2009, n. 102, condividendo l'orientamento già espresso dalla Sezione delle Autonomie con la deliberazione n. 5 del 17/02/2006, hanno affermato che la nozione di *"contabilità pubblica"* strumentale alla funzione consultiva deve assumere un ambito limitato alle normative ed ai relativi atti applicativi che disciplinano l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina inerente la gestione dei bilanci ed i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate,

l'organizzazione finanziaria-contabile, la gestione delle spese, la disciplina del patrimonio, l'indebitamento, la rendicontazione ed i relativi controlli.

Le Sezioni Riunite hanno quindi ritenuto che *il concetto di contabilità pubblica consiste nel sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici.*

Il Collegio, ritiene che il quesito possa inquadrarsi nell'alveo della contabilità pubblica rilevato che appare incentrato su questioni attinenti alla sana gestione finanziaria dell'Ente e sull'osservanza della generale disciplina in materia di contenimento della spesa pubblica (deliberazioni Sezione Puglia n. 32/PAR/2008, n. 55/PAR/2010).

Tuttavia, l'oggetto della richiesta di parere deve essere delimitato soltanto all'interpretazione della normativa vigente rilevato che rientra nell'ambito delle valutazioni discrezionali dell'ente locale ogni concreta attività decisionale.

Preliminarmente deve osservarsi che l'art. 31 del T.U.E.L, approvato con D. Lgs. 18/08/2000 n. 267, consente agli enti locali, per la gestione associata di uno o più servizi e l'esercizio associato di funzioni, di costituire un consorzio secondo le norme previste per le aziende speciali.

L'art. 2, comma 28, della L. 24/12/2007 n. 244, recante la finanziaria per l'anno 2008, prevede al fine di garantire la semplificazione della varietà e della diversità delle forme associative comunali e del processo di riorganizzazione sovra comunale dei servizi, delle funzioni e delle strutture che ad ogni amministrazione comunale è consentita l'adesione ad una unica forma associativa per ciascuna di quelle previste dagli articoli 31, 32 e 33 del TUEL fatte salve le disposizioni di legge in materia di organizzazione e gestione del servizio idrico integrato e del servizio di gestione dei rifiuti.

La citata norma statuisce, inoltre, che a partire dal 1° gennaio 2010, se permane l'adesione multipla ogni atto adottato dall'associazione tra comuni è nullo ed è, altresì, nullo ogni atto attinente all'adesione o allo svolgimento di essa da parte dell'amministrazione comunale interessata. Tale disposizione non si applica per l'adesione delle amministrazioni comunali ai consorzi istituiti o resi obbligatori da leggi nazionali e regionali.

La 23 dicembre 2009 n. 191, recante la legge finanziaria per il 2010, all'art. 2, comma 186, lett. e) al fine di coordinamento della finanza pubblica e per il contenimento della spesa pubblica, impone ai comuni, tra l'altro, la soppressione dei consorzi di funzioni tra enti locali (con l'eccezione dei bacini imbriferi montani).

La normativa su richiamata evidenzia, ad avviso di questa Sezione, una chiara ratio legis indirizzata verso la riduzione delle forme associative tra enti locali al

fine di conseguire una diminuzione dei relativi costi nell'ambito di misure di razionalizzazione della spesa pubblica nel concorso di tutti gli enti territoriali.

La Sezione Regionale di Controllo per la Campania, con deliberazione n. 118/PAR/2010 del 22/07/2010, ha ritenuto incluso tra i consorzi di funzioni un consorzio destinato alla gestione di servizi sociali ai sensi della legge n. 328/2000.

Il Collegio deve rilevare che la L. n. 191/2009 su richiamata, nel prevedere soltanto la soppressione dei consorzi di funzioni, lascia in vita l'istituto del consorzio di servizi.

La Regione Toscana e la Regione Campania hanno impugnato dinanzi alla Corte Costituzionale l'art. 2, comma 186, lettera e), della legge n. 191 del 2009, nella formulazione originaria che disponeva la soppressione dei consorzi di funzioni tra gli enti locali (da individuare nei comuni, in ragione dei destinatari della disposizione) deducendo, nel complesso, la violazione degli artt. 3, 97, 114, 117, 118 e 119 Cost., nonché del principio di leale collaborazione. La norma impugnata, ad avviso della Regione Toscana, non sarebbe ascrivibile alla potestà legislativa esclusiva dello Stato ex art. 117, secondo comma, lettere g), e p), Cost. e determinerebbe la lesione dell'autonomia statutaria e regolamentare dei comuni ex artt. 114 e 117, sesto comma, Cost., nonché della potestà residuale della Regione, nella quale rientrerebbe la disciplina delle forme associative degli enti locali.

Tuttavia, la Corte Costituzionale, con sentenza n. 326 del 3/11/2010, ha rilevato che la novellazione intervenuta successivamente alla legge n. 191 del 2009 ha comportato un sostanziale mutamento della disposizione sottoposta al vaglio di legittimità, tale da determinare, attesa la mancanza di una specifica impugnazione della nuova norma, il sopravvenuto difetto di interesse e, dunque, l'inammissibilità della questione.

La Consulta ha comunque chiarito che: è pur vero che la sopravvenienza normativa costituita dalla novellazione introdotta dal decreto-legge n. 2 del 2010, nel testo risultante dalla legge di conversione n. 42 del 2010, si è limitata ad escludere dalla soppressione dei consorzi di funzioni tra gli enti locali i bacini imbriferi montani, ma nella ricognizione del ius novorum, che ha interessato la disposizione impugnata, non può omettersi di considerare l'art. 14, comma 28, del decreto-legge n. 78 del 2010, convertito nella legge n. 122 del 2010.

La sopra citata disposizione stabilisce che «le funzioni fondamentali dei comuni, previste dall'articolo 21, comma 3», della legge n. 42 del 2009, «sono obbligatoriamente esercitate in forma associata, attraverso convenzione o unione, da parte dei comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, esclusi le isole monocomune ed il comune di Campione d'Italia».

Deve precisarsi che la Legge 5 maggio 2009 n. 42, recante delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione, al su richiamato art. 21, commi 2 e 3, prevede, ai soli fini dell'attuazione delle legge ed in particolare della determinazione dell'entità o del riparto dei fondi perequativi degli enti locali in base al fabbisogno standard o alla capacità fiscale, che sono provvisoriamente considerate ai fini del finanziamento integrale sulla base del fabbisogno standard le funzioni individuate e quantificate dalle corrispondenti voci di spesa, sulla base dell'articolazione in funzioni e relativi servizi contenuta nel DPR n. 194/1996.

La Corte Costituzionale ha ritenuto, quindi, che la sopravvenuta previsione dell'esercizio obbligatorio da parte dei comuni, in forma associata, di importanti funzioni privano di effettività ed attualità la doglianza delle Regioni ricorrenti, con la conseguenza che deve essere dichiarata inammissibile la relativa questione di costituzionalità.

L'art. 18 del D. L. 31/05/2010 n. 78 convertito con modifiche nella L. 30/07/2010 n. 122 prevede, in materia di contrasto all'evasione tributaria e contributiva, la partecipazione dei comuni all'attività di accertamento e dispone, ai fini di tale partecipazione consistente, tra l'altro, nella segnalazione all'Agenzia delle entrate, alla Guardia di finanza e all'INPS, di elementi utili ad integrare i dati contenuti nelle dichiarazioni presentate dai contribuenti per la determinazione di maggiori imponibili fiscali e contributivi, che i Comuni con popolazione inferiore a cinquemila abitanti, laddove non abbiano già costituito il Consiglio tributario, sono tenuti a riunirsi in consorzio, ai sensi dell'articolo 31 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, per la successiva istituzione del Consiglio tributario.

Inoltre, ai sensi del predetto art. 18, comma 2 bis, del D. L. n. 78/2010, gli adempimenti organizzativi inerenti i consorzi per i Consigli Tributarî sono svolti con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente.

La Sezione evidenzia che tale norma introdotta successivamente presenta indubbio carattere di specialità poiché finalizzata a contrastare l'evasione fiscale.

Verso tale peculiare finalità risulta chiaramente orientata la più recente volontà del legislatore come emerge dall'emanazione del D. Lgs. 14/03/2011 n. 23 recante disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale che, all'art. 2, comma 10, lett. c) e d), prevede, al fine di rafforzare la capacità di gestione delle entrate comunali e di incentivare la partecipazione dei comuni all'attività di accertamento tributario, che i singoli Comuni hanno accesso, secondo le modalità stabilite con provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle entrate, d'intesa con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, ai dati contenuti

nell'anagrafe tributaria relativi: 1) ai contratti di locazione nonche' ad ogni altra informazione riguardante il possesso o la detenzione degli immobili ubicati nel proprio territorio; 2) alla somministrazione di energia elettrica, di servizi idrici e del gas relativi agli immobili ubicati nel proprio territorio; 3) ai soggetti che hanno il domicilio fiscale nel proprio territorio; 4) ai soggetti che esercitano nello stesso un'attività di lavoro autonomo o di impresa; d) i comuni hanno altresì accesso, con le modalità di cui alla lettera c), a qualsiasi altra banca dati pubblica, limitatamente ad immobili presenti ovvero a soggetti aventi domicilio fiscale nel comune, che possa essere rilevante per il controllo dell'evasione erariale o di tributi locali.

Peraltro, questa Sezione, rilevato che la ratio legis della normativa in materia di forme associative tra enti locali appare diretta a favorire sia la riduzione di tali forme associative (art. 2, comma 28, della L. n. 244/2007) che l'esercizio obbligatorio di funzioni fondamentali mediante unioni o convenzioni (art. 14, comma 28 del D. L. n. 78/2010), ritiene opportuno sottolineare che ragioni di prudenza e di sana gestione finanziaria possono consentire agli Enti locali di dimensioni inferiori a cinquemila abitanti di costituire i Consigli Tributari nell'ambito delle attività delle unioni di comuni.

P Q M

Nelle su esposte considerazioni è il parere della Sezione.

Copia della presente deliberazione, sarà trasmessa, a cura della Segreteria della Sezione, al Sindaco del Comune di Martignano (LE).

Così deliberato in Bari, nella Camera di Consiglio del 30 giugno 2011.

Il Relatore

f.to Stefania Petrucci

Il Presidente

f.to Raffaele Del Grosso

Depositata in Segreteria il 30/06/2011

Il Direttore della Segreteria

f.to Carmela Doronzo