



Repubblica italiana

Corte dei conti

La Sezione del controllo per la Regione Sardegna

composta dai magistrati:

Dott. ^{ssa} Anna Maria Carbone Prosperetti	PRESIDENTE
Dott. ^{ssa} M. Paola Marcia	CONSIGLIERE
Dott. ^{ssa} Valeria Mistretta	CONSIGLIERE
Dott. ^{ssa} Lucia d'Ambrosio	I REFERENDARIO RELATORE

nella camera di consiglio del 7 luglio 2011;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modifiche e integrazioni;

Visto il decreto del Presidente della Repubblica 16 gennaio 1978 n. 21 e il decreto legislativo 9 marzo 1998 n. 74 (norme di attuazione dello Statuto speciale per la Sardegna);

Visto l'art. 7 della legge 5 giugno 2003 n. 131, recante l'adeguamento dell'ordinamento alla legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3;

Vista la richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Villamar con nota n. 111 del 15 marzo 2011;

Vista la nota prot. n. 14795493 del 18 aprile 2011, con cui il Presidente della Sezione ha assegnato la relativa istruttoria al Primo Referendario Lucia d'Ambrosio;

Vista la nota prot. n. 16319269 del 29 giugno 2011 con cui il

Magistrato istruttore, Primo Referendario Lucia d'Ambrosio, ha deferito la relazione istruttoria per la discussione collegiale;

Vista l'ordinanza n. 25/2011 con la quale il Presidente della Sezione del controllo per la Regione Sardegna ha convocato la Sezione medesima in data odierna per deliberare in ordine alla richiesta di parere;

Udito il relatore Primo Referendario Lucia d'Ambrosio;

P R E M E S S O

Con nota del 25 marzo 2011 il Presidente del Consiglio delle Autonomie Locali della Sardegna ha trasmesso alla Sezione regionale di controllo la deliberazione n. 24 del 23 marzo 2011 con la quale rimette alla Sezione, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, la richiesta di parere del Sindaco del Comune di Villamar in merito alla configurabilità di un *obbligo da parte del Comune aderente di trasferire un servizio in capo all'Unione dei Comuni, qualora il servizio venga reso a costi inferiori rispetto a quelli sostenuti nella gestione in forma singola e se il mancato trasferimento del servizio, secondo quanto succitato, comporta danno erariale.*

C O N S I D E R A T O

1. La richiesta di parere, trasmessa ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131 - "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3" - è sottoscritta dal Sindaco ed è stata inoltrata per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali. Pertanto la stessa è ammissibile sotto il profilo della *legittimazione soggettiva*.

2. La richiesta di parere è *ammissibile sotto il profilo oggettivo*, in quanto il quesito formulato attiene alla materia della contabilità pubblica, è suscettibile di una prospettazione generale ed astratta, che

esuli dalla fattispecie concreta illustrata dall'Ente, e non è funzionale all'adozione di uno specifico e puntuale atto di gestione.

3. Nel merito occorre innanzi tutto premettere che il legislatore nazionale, con D.L. 31 maggio 2010 n. 78 (convertito in legge n. 122 del 2010), ha introdotto disposizioni fortemente innovative per i Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, dirette ad assicurare il coordinamento della finanza pubblica e il contenimento delle spese per l'esercizio delle funzioni fondamentali dei Comuni. I commi dal 26 al 31 dell'art. 14 prevedono che le funzioni fondamentali dei Comuni (*funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo*, nella misura complessiva del 70% delle spese come certificate dall'ultimo conto del bilancio disponibile alla data di entrata in vigore della presente legge; *funzioni di polizia locale; funzioni di istruzione pubblica*, ivi compresi i servizi per gli asili nido e quelli di assistenza scolastica e refezione, nonché l'edilizia scolastica; *funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti; funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente*, fatta eccezione per il servizio di edilizia residenziale pubblica e locale e piani di edilizia nonché per il servizio idrico integrato; *funzioni del settore sociale*) siano obbligatoriamente esercitate in forma associata, attraverso convenzione o Unione, da parte dei Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti; che i Comuni non possano svolgere singolarmente le funzioni fondamentali svolte in forma associata; che la medesima funzione non possa essere svolta da più di una forma associativa. Stabiliscono, inoltre, che la Regione individui con propria legge la dimensione territoriale ottimale e omogenea per area geografica per lo svolgimento, in forma obbligatoriamente associata da parte dei Comuni con dimensione territoriale inferiore a quella ottimale, delle funzioni fondamentali elencate, secondo i principi di economicità, efficienza e riduzione delle spese. Il comma 31 prevede, per il completamento

dell'attuazione delle richiamate disposizioni, l'emanazione di un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri che stabilisca il limite demografico minimo che l'insieme dei Comuni tenuti ad esercitare le funzioni in forma associata deve raggiungere e il termine entro il quale i Comuni devono assicurarne l'attuazione. Il procedimento per l'adozione del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, tuttavia, è ancora in corso di svolgimento.

4. Con riguardo ai Comuni della Sardegna, avendo la Regione già individuato con la L.R. n. 12 del 2005, la dimensione territoriale ottimale e omogenea per area geografica e essendo la presenza delle Unioni di Comuni particolarmente elevata, le previsioni del legislatore nazionale avrebbero potuto trovare attuazione in tempi brevi. Tale attuazione è, allo stato, impedita proprio dalla ritardata emanazione del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri.

5. Si consideri, inoltre, che, per quanto concerne specificatamente i Comuni della Sardegna, l'entrata in vigore della L.R. n. 10 del 18 marzo 2011, che all'art. 2, comma 3, modifica l'art. 3, comma 1 della L.R. n. 12 del 2005, definendo le Unioni di Comuni "associazioni di enti locali" e non più "enti locali" (come originariamente previsto dalla L.R. 12 e come statuito anche dall'art. 32, comma 1, del TUEL n. 267 del 2000), ha determinato una evidente sfasatura tra il quadro ordinamentale fissato per le Unioni a livello nazionale e la realtà sarda. La nuova normativa regionale, infatti, per come concepita, sembra suscettibile di determinare, sul piano fattuale difficoltà applicative e rallentamenti (se non blocchi) del già problematico processo di sviluppo della gestione associata dei servizi da parte dei Comuni della Sardegna avviato con la L.R. 12 del 2005, e non sembra diretta a favorire, in evidente controtendenza rispetto ai principi affermati dalle disposizioni statali

richiamate, l'esercizio in forma associata delle funzioni fondamentali dei Comuni.

6. Nonostante la non configurabilità, nell'attuale assetto legislativo, di un vero e proprio obbligo per i Comuni facenti parte di una Unione, di trasferire i servizi in capo all'Unione, la Sezione sottolinea la assoluta necessità, anche nel rispetto degli accordi intervenuti con gli altri Comuni, che tutti i Comuni facenti parte di Unioni trasferiscano all'Unione la gestione di tutti i servizi da questa attivati, soprattutto, ma non solo, nei casi in cui la gestione in forma singola determini costi superiori alla gestione associata. Si consideri, infatti, che l'art. 12 della L.R. n. 12 del 2005 (che istituisce un fondo per il finanziamento delle funzioni svolte in forma associata e prevede trasferimenti finanziari a valere su detto fondo al fine di favorire le gestioni associate) prevede che il 50% del fondo (c.d. fondo E) sia ripartito in base alle funzioni esercitate, tenendo conto esclusivamente delle funzioni esercitate in forma associata da almeno i tre quinti dei Comuni che aderiscono all'Unione, in modo da premiare le forme di gestione associata che svolgono il maggior numero di funzioni e di favorire l'ampliamento e il miglioramento dei servizi erogati. Il mancato trasferimento da parte dei Comuni aderenti dei servizi all'Unione può influire in modo significativo sulla consistenza dei fondi assegnati dalla Regione. Si consideri, inoltre, che solo la gestione unificata del servizio con riguardo all'intera area considerata "*ambito territoriale adeguato*" (tale da garantire quei livelli demografici ed organizzativi minimi necessari perché l'esercizio delle funzioni e dei servizi incontri una significativa domanda della Comunità e dunque sia sufficientemente economico) favorisce la gestione efficiente ed efficace del servizio e la realizzazione di economie di scala.

7. La Sezione richiama, in questa sede, anche gli esiti delle indagini di controllo sulla gestione dei servizi da parte di alcune Unioni di Comuni. Dall'istruttoria effettuata è risultato che (nonostante il sistema introdotto dalla normativa statale e regionale agevoli in modo significativo la nascita delle Unioni sul piano finanziario prevedendo la corresponsione di incentivi sia statali, che regionali) emerge un complessivo quadro di insufficiente e/o inappropriata utilizzazione delle risorse trasferite attribuibile in massima parte all'inerzia delle Unioni medesime e dei Comuni ad esse aderenti. Si è riscontrato, in particolare, che: a) non tutte le Unioni di Comuni della Sardegna destinatarie di assegnazioni da parte della Regione e dello Stato hanno effettivamente gestito funzioni in forma associata; b) il fondo E (dopo una fase di prima applicazione nella quale è stato assegnato a tutte le Unioni in parti uguali) è stato distribuito sulla base del numero di funzioni gestite in forma associata, ma non a tutte le Unioni formalmente costituite, in quanto molte tra esse non hanno realmente esercitato un sufficiente numero di funzioni e servizi in forma associata a favore di un adeguato numero di Comuni; c) pochissime Unioni hanno dichiarato di aver attivato la gestione di un numero significativo di funzioni (cfr. deliberazioni Sezione controllo regione Sardegna n. 50/2011/FRG e 51/2011/FRG ¹)

8. In merito alla opportunità di favorire la gestione associata dei servizi, si segnala che la Sezione Regionale di controllo per la Sardegna si è ripetutamente pronunciata richiamando l'attenzione dei Comuni della Sardegna sulla necessità di attivare la gestione associata dei servizi anche al fine di razionalizzare e contenere la spesa per il

¹ Pubblicate sul sito internet www.corteconti.it alla sezione banche dati – banca dati del controllo.

personale dei singoli Comuni (cfr. deliberazioni Sezione controllo regione Sardegna n. 39/2011/PAR, n. 29/2011/PAR, n. 3/2011/PAR., n. 10/2009/PAR e n. 9/2009/PAR). La Sezione si è pronunciata anche in merito alla non assoggettabilità delle Unioni di Comuni della Sardegna ai vincoli discendenti dal Patto di stabilità interno (cfr. deliberazioni n. 69/2010/PAR e n. 74/2010/PAR).

9. Si pone all'attenzione dell'Amministrazione regionale che la normativa attualmente in vigore crea significative difficoltà applicative ed ostacola fortemente il raggiungimento degli obiettivi di razionalizzazione della spesa che la gestione associata dei servizi da parte delle Unioni di Comuni dovrebbe conseguire.

DELIBERA

nelle considerazioni ed osservazioni esposte è il parere della Sezione.

ORDINA

che la deliberazione sia trasmessa, a cura della Segreteria, al Sindaco e al Presidente del Consiglio comunale del Comune di Villamar, nonché all'Assessore e al Direttore generale dell'Assessorato Enti locali della Regione Autonoma della Sardegna e al Presidente del Consiglio delle Autonomie locali.

Così deliberato nella Camera di consiglio del 7 luglio 2011.

IL RELATORE

(Lucia d'Ambrosio)

IL PRESIDENTE

(Anna Maria Carbone Prosperetti)

Depositata in Segreteria in data 13/07/2011

IL DIRIGENTE

(Giuseppe Mullano)