



C o r t e d e i C o n t i
Sezione regionale di controllo per la Basilicata
Potenza

Deliberazione n. 175/2012/PAR

Parere n. 22/2012

La Sezione regionale di controllo per la Basilicata composta dai Magistrati:

Presidente di Sezione	dott. Ciro VALENTINO	Presidente
Consigliere	dott. Rocco LOTITO	Componente
Primo-referendario	dott. Giuseppe TETI	Componente
Referendario	dott. Donato LUCIANO	Componente-relatore

nell'adunanza del 14 novembre 2012;

Visto l'art.100 della Costituzione;

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

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e successive modificazioni;

Visto l'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la deliberazione n.14/2000 in data 16 giugno 2000 delle Sezioni Riunite della Corte dei conti, con la quale è stato deliberato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, e successive modificazioni ed integrazioni;

Visti gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti nell'adunanza del 27 aprile 2004;

Viste le modificazioni e integrazioni degli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvate dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti con deliberazione 9/SEZAUT/2009/INPR nell'adunanza del 4 giugno 2009;

Visto l'art. 17, comma 31, del decreto legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito nella legge 3 agosto 2009, n. 102;

Vista la nota del Presidente della Corte dei conti del 28 settembre 2009;

Vista la deliberazione n. 8/CONTR/10 del 26 marzo 2010 delle Sezioni Riunite in sede di controllo;

Vista la deliberazione n. 54/CONTR/10 delle Sezioni Riunite in sede di controllo, depositata il 17 novembre 2010;

Vista la richiesta di parere ex art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 inoltrata dal Sindaco del Comune di Avigliano (PZ);

Vista l'ordinanza del Presidente di questa Sezione di controllo n. 211 del 13 novembre 2012, con la quale è stata deferita la questione all'esame collegiale della Sezione per l'odierna seduta e con la quale è stato anche nominato il Magistrato relatore;

Udito nella camera di consiglio il Magistrato relatore dott. Donato LUCIANO;

Premesso in fatto

Con richiesta di parere ex art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, il Sindaco del Comune di Avigliano (PZ) ha chiesto un parere in ordine alla corretta allocazione in bilancio delle risorse per funzioni delegate dalla Regione all'ente quale amministrazione capofila nell'ambito di un'area programma.

In particolare l'Ente ha precisato che:

- *«è stato individuato quale Amministrazione capofila dell'Area programma "Basento-Bradano-Camastra" istituita con convenzione ex articolo 30 del D.Lgs. n. 267/2000»;*
- *«le aree programma sono disciplinate dall'articolo 23 della legge regionale n. 33 del 30 dicembre 2010 che le ha istituite, in sostituzione delle soppresse comunità montane, quali istanze partenariali interistituzionali preordinate ad "agevolare e favorire il concorso delle Amministrazioni locali nell'impostazione e nell'attuazione delle politiche pubbliche a scala locale", nonché a "promuovere e rafforzare la coesione economico-sociale e territoriale" della regione Basilicata»;*
- *«in base alla convenzione che disciplina la costituzione e il funzionamento dell'area programma, l'Amministrazione capofila è il soggetto destinatario dei compiti e delle funzioni previste dalle convenzioni sottoscritte, delle funzioni di amministrazione generale delle disciolte comunità montane e delle funzioni che la Regione Basilicata*

intende delegare alle aree programma, nell'ambito delle materie previste dal comma 4 del citato articolo 23»;

- *«tra le materie che la Regione ha inteso delegare alle nascenti aree programma vi è la forestazione, disciplinata dalla legge regionale n. 42 del 10 novembre 1998»;*
- *«l'articolo 15 della legge regionale n. 26 del 30 dicembre 2011, con il quale è stato modificato l'articolo 4, comma 1, della legge regionale n. 42/1998, ha previsto che "nelle more della definitiva e complessiva riorganizzazione del settore forestale, l'esercizio delle funzioni di cui alla presente legge è attuato per ambiti territoriali coincidenti con le Aree programma, mediante i Comuni in forma singola o associata, di concerto con gli enti Statali e Regionali di gestione di Parchi Naturali"»;*
- *«competete a questo Comune, quale amministrazione capofila dell'Area programma "Basento-Bradano-Camastra", lo svolgimento su delega della Regione Basilicata delle funzioni tecnico-amministrative derivanti dalla legge regionale n. 42 del 1998 in materia di forestazioni. Lo svolgimento di tali funzioni comporta il trasferimento da parte della Regione Basilicata a questo Comune delle risorse finanziarie destinate allo svolgimento del programma di forestazione 2012, nonché delle risorse per le spese generali di funzionamento dell'area programma».*

L'Ente, quindi, chiede di conoscere l'avviso della Sezione in ordine alla corretta allocazione in bilancio di tali risorse precisando che sarebbero emersi due orientamenti: una prima tesi propenderebbe per l'allocazione tra i "servizi conto terzi"; una seconda tesi per l'iscrizione in entrata al titolo II, categoria 3 (funzioni delegate), e in uscita al Titolo I, intervento 3 (prestazioni di servizi).

Considerato in diritto

L'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, innovando nel sistema delle tradizionali funzioni della Corte dei conti, ha previsto che *"le Regioni possono richiedere ulteriori forme di collaborazione alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, nonché pareri in materia di contabilità pubblica"*.

Secondo la stessa disposizione *"...analoghe richieste possono essere formulate, di norma tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche da Comuni, Province e Città metropolitane"*.

Con deliberazione approvata nell'adunanza del 27 aprile 2004, la Sezione delle Autonomie ha adottato indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, soffermandosi, in particolare, sui soggetti legittimati alla richiesta e sull'ambito oggettivo della funzione.

Con successiva deliberazione n. 9/SEZAUT/2009/INPR, approvata nell'adunanza del 4 giugno 2009, la medesima Sezione ha apportato modifiche ed integrazioni agli indirizzi e criteri generali per l'esercizio della predetta attività consultiva prestando particolare attenzione alle esigenze di uniformità di indirizzo e al procedimento per l'esercizio della funzione.

Con nota del 28 settembre 2009 e al fine di assicurare la nomofilachia delle funzioni di controllo, il Presidente della Corte dei conti ha, quindi, fornito ulteriori indicazioni procedurali necessarie a seguito delle disposizioni introdotte dall'art. 17, comma 31, del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito dalla legge 3 agosto 2009, n. 102.

Ulteriori indicazioni sulla procedura di remissione alle Sezioni riunite delle questioni di massima e di quelle relative a contrasti interpretativi fra le Sezioni regionali sono state fornite con deliberazioni 8/CONTR/10 e 54/CONTR/10 delle Sezioni Riunite in sede di controllo.

Ammissibilità della richiesta

Occorre preliminarmente verificare la sussistenza congiunta del requisito soggettivo e di quello oggettivo, al fine di accertare l'ammissibilità della richiesta in esame.

- Requisito soggettivo:

I pareri possono esser richiesti dalle Regioni e *"...di norma tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito"* dai Comuni, dalle Province e dalle Città metropolitane.

La previsione dell'inoltro delle richieste di parere tramite il Consiglio delle autonomie locali testimonia la volontà del legislatore di creare, a regime, un sistema di filtro onde limitare le richieste dei predetti enti, ma non impedisce agli stessi di avanzare direttamente tali istanze.

Pertanto, la mancata istituzione del Consiglio delle autonomie locali, previsto dall'art. 123 della Costituzione, non può considerarsi motivo ostativo alla richiesta diretta da parte degli enti tassativamente indicati, a condizione che l'istanza provenga dai massimi organi rappresentativi (Presidente della Giunta

regionale, Presidente della Provincia, Sindaco o, nel caso di atti di normazione, Presidente del Consiglio regionale, provinciale e comunale).

La richiesta del parere in esame è ammissibile sotto il profilo soggettivo in quanto proviene dal Comune di Avigliano ed è stata formalizzata dal suo Sindaco.

- Ambito oggettivo

I pareri previsti dall'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, attengono alla *“materia di contabilità pubblica”*. Tale nozione comprende, oltre alle questioni tradizionalmente riconducibili al concetto di contabilità pubblica (sistema di principi e norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici) anche i *«quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica (...) contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziari dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio»* (SS.RR., Deliberazione 17 novembre 2010, n.54).

Va ricordato in ogni caso che, come già precisato in numerose delibere di questa Sezione, l'attività consultiva della Corte dei conti può riguardare esclusivamente questioni giuridiche di carattere generale e astratto.

Sono da ritenersi inammissibili, pertanto, richieste di pareri che comportino valutazione di casi o atti gestionali specifici che determinerebbero un'ingerenza della Corte dei conti nella concreta attività gestionale dell'Ente, con un coinvolgimento della Magistratura contabile nell'amministrazione attiva certamente incompatibile con le funzioni alla stessa attribuite dal vigente ordinamento e con la sua fondamentale posizione di indipendenza e neutralità (posta anche nell'interesse delle stesse amministrazioni pubbliche) quale organo magistratuale al servizio dello Stato-comunità.

La funzione consultiva, inoltre, non può svolgersi in ordine a quesiti che implicino valutazioni di comportamenti amministrativi che possano interferire con altre funzioni intestate alla Corte dei conti o ad altre magistrature.

Ciò premesso, la Sezione ritiene che la richiesta di parere in esame è ammissibile anche sul piano oggettivo in quanto attiene al sistema di principi e norme che regolano l'attività finanziaria e contabile dell'ente.

In ordine alla sussistenza degli altri requisiti di ammissibilità oggettiva, la Sezione ritiene che la richiesta di parere in esame: i) non risulta interferire con altre funzioni intestate alla Corte dei conti o ad altre magistrature; ii) presenta il

carattere della generalità e dell'astrattezza nei limiti in cui, dall'esame della fattispecie concreta, potranno essere indicati principi interpretativi di carattere generale utilizzabili anche da parte di altri enti qualora insorgesse la medesima questione interpretativa.

Alla luce delle considerazioni che precedono il parere è ammissibile anche dal punto di vista oggettivo.

Merito

La Legge Regionale Basilicata 30 dicembre 2010, n. 33, recante “Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione annuale e pluriennale della Regione Basilicata. Legge finanziaria 2011”, all'art. 23 dispone che *“Al fine di agevolare e favorire il concorso delle Amministrazioni locali nell'impostazione e nell'attuazione delle politiche pubbliche a scala locale nonché promuovere e rafforzare la coesione economico-sociale e territoriale, la Regione Basilicata attiva, di concerto con l'ANCI e l'UPI di Basilicata, il processo costitutivo di aree programma a scala locale”*.

Per ciascuna delle aree programma è istituita con decreto del Presidente della Giunta regionale una conferenza dei sindaci che ne disciplina il funzionamento a seguito della sottoscrizione da parte delle amministrazioni comunali di apposita convenzione ai sensi dell'art. 30 del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

Tali conferenze costituiscono istanze partenariali inter-istituzionali nei processi decisionali relativi all'elaborazione, definizione, implementazione e realizzazione delle politiche pubbliche regionali a proiezione territoriale. In particolare, gli ambiti di operatività delle conferenze dei sindaci riguardano gli aspetti programmatici ed operativi delle politiche regionali, tra l'altro, nelle materie relative all'assetto e governo del territorio, alla tutela e valorizzazione ambientale e alla tutela e valorizzazione dei beni culturali e naturali.

Alle attività di programmazione delle politiche pubbliche a scala territoriale assegnate alle conferenze dei Sindaci prendono parte anche le amministrazioni provinciali, con particolare riferimento agli ambiti di intervento ricadenti nelle materie di propria competenza.

Il Sindaco del Comune di Avigliano precisa che in base alla convenzione che disciplina la costituzione e il funzionamento dell'area programma “Basento-Bradano-Camastra” (documento non allegato alla richiesta di parere) l'ente istante è stato individuato come ente capofila e, come tale, *«è il soggetto*

destinatario dei compiti e delle funzioni previsti dalle convenzioni sottoscritte, delle funzioni di amministrazione generale delle disciolte comunità montane e delle funzioni che la Regione Basilicata intende delegare alle aree programma, nell'ambito delle materie previste dal comma 4 del citato articolo 23».

Tra le funzioni delegate dalla Regione alle aree programma rientra, secondo la ricostruzione fatta dall'ente istante, anche la materia forestale disciplinata dalla Legge Regionale Basilicata 10 novembre 1998, n. 42 recante "Norme in materia forestale". Ai sensi dell'art. 4, comma 1, di tale legge, come sostituito dall'art. 15 della Legge Regionale 30 dicembre 2011, n. 26, *"nelle more della definitiva e complessiva riorganizzazione del settore forestale, l'esercizio delle funzioni di cui alla presente legge è attuato per ambiti territoriali coincidenti con le Aree Programma, mediante i Comuni in forma singola o associata, di concerto con gli enti Statali e Regionali di gestione di Parchi Naturali. Per le attività che insistono sul territorio dei Comuni Capoluogo le relative funzioni possono essere delegate alle Amministrazioni Provinciali".*

Competerebbe quindi al Comune di Avigliano, *«quale amministrazione capofila dell'area programma "Basento-Bradano-Camastra", lo svolgimento su delega della Regione Basilicata delle funzioni tecnico-amministrative derivanti dalla legge regionale n. 42 del 1998 in materia di forestazione»* con conseguente trasferimento da parte della Regione Basilicata delle risorse finanziarie destinate allo svolgimento del programma di forestazione 2012, nonché delle risorse per le spese generali di funzionamento dell'area programma.

Ai sensi dell'art. 168, comma 3, del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, rientrano tra le entrate del titolo II le *"entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti dello Stato, della Regione e di altri enti pubblici anche in rapporto all'esercizio di funzioni delegate dalla Regione"*. Il comma 12 del medesimo articolo precisa che *"le entrate e le spese per le funzioni delegate dalle regioni non possono essere collocate tra i servizi per conto di terzi nei bilanci di previsione degli enti locali"*.

Il nuovo principio contabile 2 per gli enti locali, punto 25), inoltre, prevede che *"le entrate da servizi conto terzi devono essere limitate a quelle strettamente previste dall'ordinamento finanziario e contabile, con responsabilità del servizio finanziario sulla corretta imputazione. Le entrate e le spese da servizi conto di terzi riguardano tassativamente:*

- a) *le ritenute erariali, ad esempio le ritenute d'acconto IRPEF, ed il loro riversamento nella tesoreria dello Stato;*
- b) *le ritenute effettuate al personale ed ai collaboratori di tipo previdenziale, assistenziale o per conto di terzi, come ad esempio le ritenute sindacali o le cessioni dello stipendio, ed il loro riversamento agli enti previdenziali, assistenziali ecc.;*
- c) *i depositi cauzionali, ad esempio su locazioni di immobili, sia quelli a favore dell'ente sia quelli che l'ente deve versare ad altri soggetti;*
- d) *il rimborso dei fondi economici anticipati all'economo;*
- e) *i depositi e la loro restituzione per spese contrattuali;*
- f) *le entrate e le spese per servizi rigorosamente effettuati per conto di terzi".*

Anche l'ipotesi residuale prevista dalla lettera f) del predetto principio contabile si riferisce alle entrate e alle spese per servizi *"rigorosamente effettuati per conto di terzi"*.

Questa Sezione regionale di controllo ha già evidenziato in numerose pronunce adottate ai sensi dell'art. 1, comma 168, della legge 23 dicembre 2005, n.266 (Cfr. ex multis deliberazioni nn. 56/2012/PRSP, 62/2012/PRSP, 64/2012/PRSP, 69/2012/PRSP, 71/2012/PRSP), che possono correttamente essere contabilizzate tra i servizi per conto terzi solo quelle entrate e spese che, per il solo fatto della riscossione o del pagamento di una somma, fanno sorgere automaticamente per l'ente locale l'impegno a pagare (ad un determinato creditore) o il diritto ad ottenere il rimborso (da un determinato debitore) della stessa somma. Devono, al contrario, essere escluse sia le entrate e le spese per funzioni delegate dalla Regione, sia quelle poste cui sia sottesa la realizzazione di un fine istituzionale dell'ente locale ed un interesse diretto della collettività amministrata, indipendentemente dalla fonte di finanziamento.

Alla luce di tale orientamento, le risorse connesse allo svolgimento delle funzioni in materia forestale ove delegate dalla Regione al Comune di Avigliano in qualità di amministrazione capofila dell'area programma non possono essere iscritte tra le partite di giro, dovendo trovare corretta allocazione nei pertinenti capitoli di entrata e di spesa, anche in considerazione della natura dell'intervento da realizzare.

P.Q.M.

Nelle considerazioni esposte è il parere della Corte dei Conti – Sezione regionale di controllo per la Basilicata.

DISPONE

Che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a cura della segreteria della Sezione, all'Amministrazione richiedente e al Presidente del coordinamento delle Sezioni regionali di controllo della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti.

Così deciso in Potenza, nella camera di consiglio del 14 novembre 2012.

IL PRESIDENTE DELLA SEZIONE
F.to Dott. Ciro VALENTINO

I COMPONENTI

F.to Dott. Rocco LOTITO

F.to Dott. Giuseppe TETI

F.to Dott. Donato LUCIANO - relatore

Depositata in Segreteria il 14 novembre 2012
II FUNZIONARIO
PREPOSTO AI SERVIZI DI SUPPORTO
F.to dott. Giovanni CAPPIELLO