



LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott.ssa Simonetta Rosa	Presidente
dott.ssa Laura De Rentis	Primo Referendario
dott. Donato Centrone	Primo Referendario
dott. Andrea Luberti	Primo Referendario
dott. Paolo Bertozzi	Primo Referendario
dott. Cristian Pettinari	Referendario
dott. Giovanni Guida	Referendario
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	Referendario (relatore)

nell'adunanza in camera di consiglio del giorno 1 marzo 2016 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

Vista la nota 11 febbraio 2016 con la quale il Presidente della Provincia di Bergamo ha rivolto alla Sezione una richiesta di parere ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per la camera di consiglio odierna per deliberare sulla sopra indicata richiesta;

Udito il magistrato relatore, dott.ssa Sara Raffaella Molinaro;

PREMESSO IN FATTO

Il Presidente della Provincia di Bergamo ha formulato una richiesta di parere in merito alla corresponsione di un contributo annuo all'Università di Bergamo. Al riguardo il rappresentante dell'ente rappresenta quanto segue.

"Al fine di favorire lo sviluppo economico e sociale del territorio di riferimento e favorire l'istituzione di una Università sul proprio territorio, ed assicurarne il funzionamento, la Provincia di Bergamo aderì al Consorzio per l'Istituzione di Facoltà Universitarie istituito con Decreto del Prefetto di Bergamo in data 16/11/1968.

L'Università venne effettivamente istituita l'11 dicembre 1968 con l'attivazione della Facoltà di Lingue e Letterature Straniere. Inizialmente denominata 'Libero istituto universitario di Lingue e Letterature straniere' di Bergamo.

Solo dopo l'istituzione, l'avvio ed il consolidamento dei primi corsi venne avviato il procedimento per la statizzazione dell'Università di Bergamo.

In funzione della statizzazione il Ministero dell'Università chiese all'Ente una dichiarazione di intenti al fine di assicurare anche per il futuro il necessario sostegno finanziario all'Università.

La Giunta Provinciale con deliberazione in data 19/12/1990 si determinò nel senso di concorrere ad assicurare per il futuro, anche in caso di statizzazione, le risorse necessarie al funzionamento dell'Università.

In esecuzione della previsione dell'art. 60 della legge 8 giugno 1990 n. 142 detto Consorzio venne soppresso, giusta deliberazione del Consiglio Provinciale n. 15 del 15/03/1993.

Con la medesima deliberazione con la quale si disponeva in merito alla soppressione del predetto Consorzio, il Consiglio Provinciale assumeva l'impegno al sostegno dell'Università mediante l'erogazione di un contributo annuo di lire 870.000.000.

Finalmente con D.P.R. 28 ottobre 1991 pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 31/10/1991 n. 256 recante 'Approvazione del piano di sviluppo delle università per il triennio 1991/93' l'Università degli Studi di Bergamo venne statizzata.

Nell'art.17 del DPR citato così si legge: 'Considerato il sostegno finanziario assicurato dal comune di Bergamo, con deliberazione del 7 gennaio 1991, dell'amministrazione provinciale nell'adunanza del 19 dicembre 1990, della Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura con dichiarazione di intenti del 18 dicembre 1990, dell'Unione degli industriali della provincia con lettera 14 gennaio 1991, della Banca Popolare di Bergamo con lettera del 7 giugno 1990, l'Università non statale di Bergamo, istituita con D.D. 21 maggio .1990 in esecuzione del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 12 maggio 1990 (piano quadriennale 1986-90) è trasformata, su richiesta dei competenti organi accademici in Università degli studi statale a decorrere dal novembre 1992 ... omissis ... Restano fermi, in favore dell'Università degli studi di Bergamo, gli impegni assunti dagli enti locali, da altri enti pubblici e privati'.

In esecuzione del DPR citato il Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica con proprio decreto in data 20/01/1992 recante 'Statizzazione dell'Università degli Studi di Bergamo', pubblicato in G.U. 141 del 17/06/1992, a seguito della richiesta degli organi accademici venne definitivamente pronunciata l'Università degli Studi di Bergamo.

Nelle premesse del decreto ministeriale così si legge 'Preso atto del sostegno finanziario assicurato dal comune di Bergamo, con deliberazione del 7 gennaio 1991, dell'amministrazione provinciale nell'adunanza del 19 dicembre 1990, della Camera di

commercio, industria, artigianato e agricoltura con dichiarazione di intenti del 18 dicembre 1990, dell'Unione degli industriali della provincia con lettera 14 gennaio 1991, della Banca Popolare di Bergamo con lettera del 7 giugno 1990'.

La legge 8 giugno 1990 n. 142, il cui contenuto venne sostanzialmente trasfuso nella decreto legislativo 18 agosto 1990 n.267, attribuiva alla Provincia, anche la promozione ed il coordinamento di attività, nonché la realizzazione di opere di rilevante interesse provinciale sia nel settore economico, produttivo, commerciale e turistico, sia in quello sociale, culturale e sportivo.

La legge 07/04/2014, n. 56 in tema di riordino delle province, invece, restringe il novero delle funzioni affidate alla cura della Provincia.

Come noto le Province sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.

L'art. 85 della legge citata enumera oggi le funzioni fondamentali delle Province. L'esercizio di ogni ulteriore funzione, che non sia fondamentale, deve trovare la propria fonte in altra norma statutale o regionale, sempreché non la si possa in qualche modo ricondurre alla clausola generale dell'art. 118 della Costituzione e sempreché ne sia assicurato il finanziamento a mente dell'art. 119.

Peraltro la contingente situazione della finanza provinciale e le scelte operate dal legislatore nel senso di una forte e significativa contrazione delle risorse disponibili, impongono una rigorosa politica di contenimento della spesa corrente.

Si chiede pertanto a Codesta spett.le Corte se sia ancora attuale e compatibile con il quadro normativo vigente, e con le regole di bilancio e di contabilità pubblica, l'erogazione, da parte delle Province, di contributi e di erogazioni comunque denominate, che, come quella in parola, non trovino la propria fonte immediata in una norma di rango primario e/o non siano direttamente riconducibili all'esercizio delle funzioni assegnate all'ente dalla legge 56/2014."

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. La richiesta di parere risulta ammissibile sotto il profilo soggettivo e procedurale in quanto sottoscritta dal Presidente della Provincia di Bergamo, organo legittimato a rappresentare l'Ente in virtù dell'art. 1, comma 55, della legge n. 56 del 2014.

2. Quanto all'ammissibilità della stessa sotto il profilo oggettivo, le relative valutazioni richiedono nel caso specifico un'attenta riflessione e alcune precisazioni.

In linea generale, il positivo esercizio, da parte delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, della funzione consultiva di cui al citato art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, è subordinato alla riconducibilità delle questioni proposte nell'alveo della materia della "contabilità pubblica", nonché alla sussistenza nell'istanza di parere delle altre condizioni individuate nelle pronunce di orientamento generale, rispettivamente,

delle Sezioni riunite in sede di controllo (deliberazione n. 54/CONTR/10) e della Sezione delle autonomie (deliberazioni n. 5/AUT/2006, n. 9/AUT/2009 e n. 3/SEZAUT/2014/QMIG).

Nelle succitate pronunce è stabilito il principio che materie, nel loro nucleo originario estranee alla contabilità pubblica, possono essere ricondotte in tale ambito, avendo riguardo ad una visione dinamica del concetto, che sposti l'ottica dalla gestione strettamente intesa agli equilibri di bilancio ed alla funzione di coordinamento della finanza pubblica.

Pertanto, la funzione consultiva delle sezioni regionali può svolgersi con riferimento a quesiti che involgono tematiche connesse alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica e in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria degli enti e sui pertinenti equilibri di bilancio.

In considerazione di quanto sopra esposto questo Collegio ritiene di poter esprimere il proprio avviso in ordine alla questione proposta dalla Provincia di Bergamo, non senza, tuttavia, aver puntualizzato i limiti entro cui ciò può avvenire.

Come risulta dalle medesime deliberazioni sopra richiamate, l'attività consultiva delle sezioni regionali non può investire la risoluzione di specifiche problematiche concernenti propriamente il merito sostanziale di determinazioni di carattere gestionale, come tali riservate all'esclusiva discrezionalità dei competenti organi degli enti. In altre parole, è preclusa alla Corte qualsiasi interferenza in scelte concrete di ordine amministrativo o gestionale per la cui definizione non rilevi l'interpretazione di una disciplina normativa di carattere prettamente contabilistico o finanziario.

Diversamente, cioè estendendo l'attività consultiva in discorso a tutti gli aspetti e ambiti dell'azione amministrativa, si verrebbe al risultato, non coerente col dato normativo, di trasformare le sezioni regionali di controllo in organi di consulenza generale delle autonomie locali, con l'ulteriore conseguenza, non compatibile con la natura giurisdizionale e di organo di controllo di questa Corte, di immettere la medesima nei processi decisionali degli enti territoriali.

In definitiva, pertanto, in base alle anzidette considerazioni, questa Sezione, nel fornire riscontro alla richiesta di parere in esame, non può che limitarsi ad una disamina delle modifiche intervenute nel complessivo quadro normativo di riferimento delle funzioni devolute alle province, al limitato scopo di rilevare l'eventuale esistenza di norme che ostano, in seguito al riordino della relativa disciplina operato dalla legge n. 56/2014, all'erogazione del contributo di cui alla richiesta di parere, prescindendo da ogni considerazione relativa alla legittimità dell'impegno già assunto, in epoca peraltro risalente, e mantenuto nel tempo in relazione alla coeva disciplina delle funzioni devolute alla provincia.

Competerà poi all'Ente istante trarre, dagli spunti interpretativi in tal modo sviluppati, gli elementi di giudizio idonei ad orientare le proprie scelte concrete nel settore istituzionale in questione.

3. Nell'ottica delineata, l'esame nel merito della questione deve prendere le mosse dalla legge 7 aprile 2014, n. 56 (cd. legge Delrio), la quale, in vista di una semplificazione dell'ordinamento degli enti territoriali da realizzarsi attraverso successivi interventi legislativi anche di rango costituzionale, ha disegnato un nuovo quadro dell'articolazione di città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni, al fine di adeguare il loro ordinamento ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

3.1 Per quanto di interesse in relazione al quesito posto con l'istanza di parere in esame, nella legge n. 56/2014 vengono definite le funzioni fondamentali delle province (art. 1, comma 85) individuandole ne:

a) la pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza;

b) la pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, in coerenza con la programmazione regionale, nonché costruzione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esse inerente;

c) la programmazione provinciale della rete scolastica, nel rispetto della programmazione regionale;

d) la raccolta ed elaborazione di dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali;

e) la gestione dell'edilizia scolastica;

f) il controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale.

Viene altresì precisato (art. 1, comma 87) che le funzioni fondamentali di cui al comma 85 sono esercitate nei limiti e secondo le modalità stabilite dalla legislazione statale e regionale di settore, secondo la rispettiva competenza per materia ai sensi dell'articolo 117, commi secondo, terzo e quarto, della Costituzione.

3.2 Dal comma 52 dell'art. 1 della legge n. 56/2014 si evince che permangono intitolate alle province, oltre alle suddette funzioni fondamentali (che vengono ampliate in caso di province aventi territorio completamente montano e confinanti con uno stato estero ai sensi del comma 86), le funzioni già attribuite alle medesime dalle regioni nelle materie di cui all'articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione, e le funzioni esercitate ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione (art. 1, comma 52).

In relazione all'esigenza di salvaguardare la continuità dello svolgimento delle attività e dei servizi in capo alle province, la legge n. 56/2014 contiene ulteriori e specifiche previsioni, prevedendo il possibile scorporo delle funzioni non fondamentali ancora

attribuite alle province ai sensi del comma 52, con conseguente riassegnazione ad altri enti (art. 1, comma 89).

A tal fine è stabilito un preciso calendario procedimentale con la previsione, in particolare, di un accordo tra Stato e regioni, da raggiungere in sede di Conferenza unificata, per l'individuazione puntuale delle funzioni da riordinare e delle relative nuove competenze (art. 1, comma 91), nonché di un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri per stabilire i criteri generali di individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative connesse all'esercizio delle funzioni trasferite dalle province agli enti subentranti (art. 1, comma 92).

I menzionati passaggi procedurali sono stati attuati mediante, rispettivamente, la conclusione in data 11 settembre 2014 del previsto Accordo in Conferenza unificata e l'adozione del DPCM del 26 settembre 2014.

Nell'Accordo 11 settembre 2014 vengono distinte, nell'ambito del processo di riordino delle attuali funzioni delle province, le funzioni non fondamentali delle province (comma 52 citato) dalle funzioni fondamentali (comma 85).

Con riferimento alle prime (funzioni non fondamentali) si prevede che, nel rispetto di quanto previsto dal citato comma 89 (attribuzione delle funzioni non fondamentali delle province ad altri enti), lo Stato e le regioni devolvano le funzioni in relazione alle rispettive competenze. Pertanto, lo Stato provvede per le materie rientranti nella propria competenza legislativa esclusiva ai sensi dell'art. 117, comma 2, Costituzione. Le regioni provvedono a definire l'elenco delle funzioni esercitate dalle rispettive province, non riconducibili alle funzioni fondamentali e ad operarne il riordino.

Nel processo di riordino Stato e regioni si sono impegnati, con il medesimo Accordo, a valorizzare le funzioni fondamentali delle città metropolitane e delle province, riassegnando in capo agli enti di area vasta (città metropolitane e province) le sole funzioni in qualche modo riconducibili per connessione alle funzioni qualificate come fondamentali, tenuto conto anche del contesto proprio di ciascuna regione (punto 8, lett. c). Quanto sancito in tal senso si rivela coerente con lo scopo del legislatore che, come rilevato dalla Sezione delle Autonomie nella relazione di cui alla deliberazione n. 17/SEZAUT/2015/FRG, esprime l'opportunità di ricomporre in modo organico in capo alle province tutte le competenze che, pur essendo esercitate da altri soggetti istituzionali, tuttavia, rientrano nell'ambito delle funzioni fondamentali, come pure, al contrario, la necessità di trasferire compiti amministrativi attualmente assolti dalle province, ma che non sono riconducibili nell'ambito delle funzioni fondamentali (cfr. nota n. 12 a pag. 11 della relazione).

In base all'art. 1, comma 89, le funzioni (non fondamentali) che, nell'ambito del processo di riordino sono trasferite dalle province ad altri enti territoriali, continuano ad essere svolte dalle province stesse fino alla data dell'effettivo avvio di esercizio da parte

dell'ente subentrante: per le funzioni di competenza regionale, tale data deve essere stabilita dalle regioni negli stessi termini e con le stesse modalità previste dall'art. 1, comma 95 per i provvedimenti regionali di attuazione del citato Accordo sancito in Conferenza unificata. A conferma di ciò, il già menzionato DPCM del 26 settembre 2014, all'articolo 7, comma 2, ha previsto che l'effettivo avvio di esercizio da parte dell'ente subentrante delle funzioni trasferite dalle Regioni deve essere determinato dalle singole Regioni con l'atto attributivo delle funzioni oggetto di trasferimento.

3.3 Lo Stato ha provveduto ad attribuire le funzioni di competenza statale oggetto di riordino (afferenti a vari aspetti di tutela delle minoranze) con l'art. 6 del dpcm 26 settembre 2014.

3.4 Con riferimento alle funzioni di competenza delle regioni, l'effetto della legge n. 56 del 2014 sulle varie legislazioni regionali è costituito dall'obbligo di adeguamento sancito dall'art. 1, comma 144 della legge medesima.

L'intervento del legislatore regionale (oltre a quello statale) è però richiamato anche in altri specifici contesti. Per quanto qui interessa, il comma 87 prevede che la legislazione regionale di settore possa delineare limiti e modalità di esercizio delle funzioni fondamentali degli enti di area vasta. Per le altre funzioni, oggetto del processo di riordino di cui al comma 89, le regioni sono tenute a dare attuazione all'accordo sancito in Conferenza unificata nei termini e con le modalità di cui al comma 95, prevedendo anche, come già accennato, la data di effettivo avvio di esercizio da parte degli enti subentranti delle funzioni di competenza regionale trasferite dalle province.

3.5 La Regione Lombardia ha dato attuazione alle previsioni di cui alla legge n. 56/2014 attraverso la legge regionale 8 luglio 2015, n. 19, prevedendo espressamente che *"restano confermate in capo alle province, anche al fine di conseguire le finalità di cui all'articolo 1, comma 89, della legge 56/2014, le funzioni già conferite alla data di entrata in vigore della presente legge, ad esclusione di quelle in materia di agricoltura, foreste, caccia e pesca"* e di quelle *"in materia di ambiente ed energia, limitatamente agli ambiti delle concessioni idriche, delle dighe, della destinazione transfrontaliera di rifiuti e delle risorse geotermiche"*, che sono trasferite alla Regione (art. 2, commi 1 e 2).

3.6 A prescindere da ogni considerazione relativa all'individuazione delle funzioni a cui ricollegare l'impegno già assunto, in epoca peraltro risalente, e mantenuto nel tempo dalla Provincia di Bergamo, la Sezione ritiene che finora non risultino modificate, in seguito al riordino operato dalla legge n. 56/2014, se non nei limiti sopra esposti, le funzioni intestate alla medesima Provincia.

4. Per quanto concerne gli aspetti di carattere prettamente finanziario, diverse disposizioni della legge n. 56 del 2014 esprimono un principio di tendenziale correlazione finanziaria tra funzioni attribuite nell'ambito del processo di riordino e risorse da prevedere per la loro copertura finanziaria.

Il comma 92 demanda al DPCM la definizione dei criteri generali per l'individuazione dei beni e delle risorse connesse all'esercizio delle funzioni trasferite e che, conseguentemente, devono essere anch'esse trasferite agli enti subentranti, dedotte le risorse necessarie allo svolgimento delle funzioni fondamentali degli enti di area vasta. Il comma 96, lett. c), prevede che il trasferimento delle risorse debba tenere conto anche delle passività in cui subentra il nuovo ente. Il comma 97, lett. b), stabilisce che gli stessi concetti vengono assunti a livello di principi e criteri direttivi ai fini del conferimento di una delega al Governo per un intervento organico di adeguamento della legislazione statale. Il comma 44, nel disciplinare l'attribuzione di funzioni alle città metropolitane, ne prevede l'esercizio "a valere sulle risorse proprie e trasferite".

Il principio viene, peraltro, ribadito anche nel corpo del già considerato Accordo sancito in Conferenza unificata in data 11 settembre 2014, in cui, tra l'altro, si dispone che l'effettiva decorrenza di esercizio delle funzioni da parte degli enti subentranti è subordinata alla garanzia di adeguata copertura finanziaria delle stesse (cfr. punto 14), nonché dal DPCM del 26 settembre 2014, in cui si afferma che l'individuazione dei beni e delle risorse connessi alle funzioni oggetto di riordino tiene prevalentemente conto della correlazione e della destinazione effettiva e corrente alle funzioni medesime, anche ai fini del subentro nei rapporti attivi e passivi in corso.

Va detto, al riguardo, che l'esigenza di correlazione finanziaria tra funzioni svolte e risorse a disposizione è da ricondurre al principio di autonomia finanziaria di entrata e di spesa riconosciuta in capo agli enti locali dall'articolo 119 della Costituzione. E' già stato, infatti, osservato che, nell'attuale articolazione costituzionale della finanza pubblica, ciascun soggetto del sistema provvede ad espletare le funzioni e i compiti ad esso istituzionalmente intestati avvalendosi delle proprie risorse finanziarie e patrimoniali. Di conseguenza, nell'eventualità che un intervento legislativo disponga un trasferimento di funzioni da un soggetto ad un altro, ciò dovrebbe avvenire con la contestuale attribuzione delle risorse con cui farvi fronte (cfr. deliberazione 76/2015/PAR della Sezione del controllo per la Regione Liguria, deliberazione n. 3/2010/PAR della Sezione del controllo per la Regione Sardegna e deliberazione n. 66/2012 della Sezione regionale di controllo per la Campania).

La Corte costituzionale, con sentenza n. 10/2016, ha espresso il principio in forza del quale *"la quantificazione delle risorse in modo funzionale e proporzionato alla realizzazione degli obiettivi previsti dalla legislazione vigente diventa fondamentale canone e presupposto del buon andamento dell'amministrazione"*, con ciò ribadendo quanto già riconosciuto in precedenza, *"ogni stanziamento di risorse deve essere accompagnato da scopi appropriati e proporzionati alla sua misura [e che] [i]l principio di buon andamento implica, da un lato, che le risorse stanziare siano idonee ad assicurare la copertura della spesa, a cominciare da quella relativa al personale*

dell'amministrazione, e, dall'altro, che dette risorse siano spese proficuamente in relazione agli obiettivi correttamente delineati già in sede di approvazione del bilancio di previsione" (sentenza n. 188 del 2015).

Costituisce, infine, principio finanziario fondamentale della legge n. 56 del 2014, espresso con valenza generale all'art. 1, comma 150, quello dell'invarianza della spesa che esclude la possibilità che dall'attuazione della legge stessa derivino nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Il principio è espresso con valenza generale all'art. 1, comma 150, nonché ribadito in specifici contesti anche in numerose altre disposizioni, tra cui anche il comma 44 relativo all'attribuzione di funzioni alle città metropolitane.

5. Conclusivamente, alla luce di quanto sopra esposto, in merito al quesito avanzato dalla Provincia di Bergamo la Sezione ritiene che, a seguito del riordino operato dalla legge n. 56/2014 della disciplina ordinamentale delle province, non siano attualmente rinvenibili disposizioni che abbiano modificato il quadro normativo con riferimento alle funzioni provinciali se non nei limiti di quanto sopra esposto, funzioni in forza delle quali l'Ente ha già assunto gli atti amministrativi aventi ad oggetto il contributo annuo all'Università di Bergamo e li ha mantenuti nel tempo. Spetta poi esclusivamente all'Ente valutare, nell'esercizio della propria discrezionalità, se la spesa, oltre che finanziariamente sostenibile, possa effettivamente corrispondere, in concreto, al perseguimento di un interesse pubblico affidato alle proprie cure.

P.Q.M.

Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Lombardia.

Il Relatore
(dott.ssa Sara Raffaella Molinaro)

Il Presidente
(dott.ssa Simonetta Rosa)

Depositata in Segreteria
4 marzo 2016
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)