CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

Delibera n. 87/2017/SRCPIE/PAR

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, nell'adunanza del 9 maggio 2017 composta dai Magistrati:

Dott.ssa	Maria Teresa POLITO	Presidente
Dott.	Luigi GILI	Consigliere
Dott.	Mario ALI'	Consigliere
Dott.	Cristiano BALDI	Primo Referendario relatore
Dott.ssa	Alessandra CUCUZZA	Referendario

Vista la richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di **Settimo Torinese (TO)** pervenuta per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali del Piemonte in data 19 aprile 2017;

Visto l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con Regio Decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

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

Visto il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

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, ed in particolare l'art. 7, comma 8;

Visto l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato e modificato dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 17 febbraio 2006, n. 5;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite di questa Corte n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;

Vista l'Ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna seduta e ha nominato relatore il dr. Baldi Cristiano;

Udito il relatore;

PREMESSO CHE

Il sindaco del comune di **Settimo Torinese (TO)**, con nota del 18 aprile 2017, formulava un'articolata istanza di parere, connessa all'istituzione di nuovo comune (Mappano) ad opera della legge regionale 25 gennaio 2013, n. 1, mediante scorporo del territorio dei comuni dell'area interessata.

Nelle premesse dell'istanza il Sindaco ricordava che la sentenza della Corte Costituzionale n. 171/2014, nel rigettare la questione di costituzionalità sollevata dal TAR sulla menzionata norma, aveva affermato che le mutazioni delle circoscrizioni territoriali devono avvenire senza aggravi finanziari, attraverso un equilibrato riparto di risorse e spese tra enti di nuova istituzione ed enti scorporati (principio dell'invarianza della spesa).

Riferiva, inoltre, che alcune analisi tecniche, attualmente all'attenzione della Città metropolitana, avrebbero evidenziato il rischio di un aggravio di spesa, in contrasto con il ricordato principio di invarianza (l'incremento di spesa, in particolare, potrebbe essere legato alla pur minima dotazione di personale ed al costo dei servizi strumentali interni).

Sulla base di tali premesse, il sindaco di Settimo (anche per conto dei sindaci dei comune di Borgaro Torinese, Caselle Torinese e Leinì) formula alla Sezione i seguenti quesiti:

1) Quali potrebbero essere le modalità di gestione dello scorporo nell'ipotesi in cui i bilanci dei comuni cedenti dovessero subire una perdita di risorse finanziarie non equivalente alla contrazione di spesa per i servizi erogati nei territori ceduti;
2) Se sia possibile interpretare il principio di invarianza della spesa depurandolo delle voci di spesa tecnicamente incomprimibili;
3) Se possa essere previsto uno stanziamento di risorse integrative alla legge regionale per il primo periodo successivo l'instaurazione del nuovo comune di Mappano, al fine di compensare gli elementi di disequilibrio sopra richiamati;
4) Quali possono essere gli atti, di natura ordinaria e straordinaria, al fine di garantire l'efficace svolgimento di servizi e funzioni fondamentali alla luce delle mutate circoscrizioni territoriali.

AMMISSIBILITA'

La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è prevista dall'art. 7, comma 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131 che, innovando il sistema delle tradizionali funzioni della Corte dei conti, ha previsto che le Regioni, le Province, le Città metropolitane ed i Comuni possano formulare alle Sezioni regionali della Corte quesiti nella materia della contabilità pubblica.

Preliminarmente occorre verificare che la richiesta provenga da uno dei soggetti individuati dalla norma citata sopra e si riferisca ad una questione che rientri nella materia della contabilità pubblica.

Con atto del 27 aprile 2004, e con successiva delibera 10 marzo 2006, n. 5, la Sezione delle Autonomie ha delineato gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, evidenziando, in particolare, i soggetti legittimati alla richiesta e l'ambito oggettivo della funzione attribuita alla Corte[1].

In relazione al profilo soggettivo, la legittimazione a richiedere pareri è circoscritta ai soli enti previsti dall'art. 7, co. 8 della legge n. 131 del 2003, in considerazione della natura speciale della funzione consultiva attribuita alla Magistratura contabile e la richiesta deve essere formulata dall'Organo di vertice dell'Ente richiedente.

Il quesito in esame proviene dal Comune di Settimo Torinese risulta sottoscritto dal Sindaco dell'Ente ed è pervenuto per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali e, pertanto, in relazione al profilo soggettivo, è ammissibile.

Quanto alla natura dei quesiti che possono essere formulati alle Sezioni regionali della Corte, il citato art. 7, co. 8 della legge n. 131 del 2003 delimita l'oggetto in relazione a questioni attinenti la materia della contabilità pubblica.

L'ambito oggettivo di tale locuzione, in conformità a quanto stabilito dalla Sezione Autonomie negli atti citati sopra, deve ritenersi riferito alla "attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo, in particolare, la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria - contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli".

A maggior specificazione della natura delle questioni sottoponibili all'esame delle Sezioni regionali, le Sezioni riunite della Corte, in sede di controllo, nell'esercizio della funzione di orientamento generale assegnata dall'art. 17, comma 31, del d.l. 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno fornito ulteriori chiarimenti (delibera 17 novembre 2010, n. 54), precisando che la funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo nei confronti degli Enti

[1] Corte conti, sez. Autonomie, 10 marzo 2006, n. 5, in http://www.corteconti.it/opencms/opencms/handle404?exporturi=/export/sites/portalecdc/_documenti/controllo/sez_autonomie/2006/delibera_5_aut_2006.pdf&%5d

territoriali deve svolgersi anche in ordine a 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, e in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio[2].

In ogni caso, come già precisato nei citati atti di indirizzo, nonché in numerose delibere di questa Sezione, possono essere oggetto della funzione consultiva della Corte dei Conti, le sole richieste di parere volte ad ottenere un esame da un punto di vista astratto e su temi di carattere generale. Devono quindi ritenersi inammissibili le richieste concernenti valutazioni su casi o atti gestionali specifici, tali da determinare un'ingerenza della Corte nella concreta attività dell'Ente e, in ultima analisi, una compartecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza della Corte quale organo magistratuale. Analogamente, non risultano ammissibili richieste riferite a questioni sottoposte all'esame della Procura della corte dei conti o di altra Autorità giudiziaria, al fine di evitare interferenze con procedimenti o giudizi in corso.

Alla luce dei richiamati principi sono inammissibili i quesiti n. 3 e 4. Quanto al primo, non è sicuramente compito della Magistratura indicare cosa sia possibile e cosa no per il legislatore regionale o, ragionando in termini di atti amministrativi, per l'organo di vertice. La questione posta, infatti, non ha alcuna attinenza con l'interpretazione di una norma di legge: essa resta circoscritta ai rapporti, latu sensu politici, tra gli amministratori degli enti locali coinvolti e della Regione (o Citta Metropolitana delegata).

In ordine al quesito n. 4, la sua estrema genericità non consente di considerarlo un quesito. In sostanza, l'Ente istante, abdicando alla sua funzione amministrativa, sembrerebbe chiedere alla Sezione di sostituirsi nella sua competenza gestoria.

Quanto ai quesiti n. 1 e 2, essi sono solo parzialmente ammissibili (stante la loro genericità) ed entro tali limiti verranno affrontati nel merito.

MERITO

La questione posta dal comune di Settimo, di interesse anche altri comuni, attiene all'istituzione del nuovo comune di Mappano (legge regionale n. 1/2013) che, secondo uno studio meramente previsionale, potrebbe determinare una riduzione di entrate (non compensate dalle minori spese) ai danni dei comuni scorporanti.

L'articolo 1 della legge regionale 25 gennaio 2013, n. 1, dispone che "*È istituito il Comune di Mappano, nell'ambito della Provincia di Torino, mediante distacco dai Comuni di Caselle Torinese, Borgaro Torinese, Settimo Torinese e Leini delle porzioni*

[2] Corte conti, sez. riun. contr. 17 novembre 2010, n. 54, in http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/_documenti/controllo/sezioni_riunite/sezioni_riunite_in_sede_di_controllo/2010/delibera_54_2010.pdf

di territorio identificate nella delimitazione territoriale risultante dalla pianta planimetrica e dalla descrizione dei confini del Comune di Mappano allegate alla presente legge (Allegati A e B), della quale formano parte integrante e sostanziale".

Tale istituzione deve avvenire (art. 2) nel rispetto delle disposizioni dell'articolo 5 della legge regionale 2 dicembre 1992, n. 51, e dunque:

"*a) il Comune di nuova istituzione o il Comune la cui circoscrizione risulta ampliata subentra nella titolarità dei rapporti giuridici attivi e passivi che attengono al territorio ed alle popolazioni sottratte al Comune o ai Comuni di origine;*

b) il trasferimento di beni e personale viene effettuato tenuto conto della dimensione territoriale e di popolazione trasferita, ferme restando, per il personale, le posizioni economiche e giuridiche già acquisite".

La questione della copertura della spesa, e dunque del rispetto dell'articolo 81 Cost., è stata affrontata dalla Consulta nella sentenza n. 171/2014.

Il giudice delle leggi, nel respingere la questione di costituzionalità della legge regionale, ha ricordato come "*le mutazioni delle circoscrizioni degli enti locali (…) devono avvenire senza aggravi per la finanza pubblica, attraverso un razionale ed equilibrato riparto delle risorse e delle spese tra gli enti scorporati e quelli di nuova istituzione o di ampliata dimensione e senza, quindi, che, in tal modo, vengano incrementati i costi amministrativi*".

Secondo la Corte, in sostanza, la legge regionale non ha previsto e non deve prevedere alcun tipo di compensazione atteso che essa si limita a prendere atto della volontà autonomistica espressa dalla popolazione tramite referendum e, inoltre, l'operazione di scorporo deve avvenire ad invarianza di spesa.

Il che, prosegue la Corte, nella fattispecie sarebbe garantito dal citato articolo 5 della legge regionale n. 171/2014.

Ribadita la legittimità del precetto normativo, il rispetto del principio di invarianza dovrà essere assicurato nella fase attuativa dello scorporo, rimessa alla Città Metropolitana (art. 2 legge n. 1/2013): "*il riparto definitivo sarà redatto attraverso i più opportuni coefficienti di assegnazione con modulazioni proporzionali al maggiore o minore rilievo che viene dato al territorio, alla popolazione, alla tipologia dei servizi pubblici, ai beni, agli investimenti ed al loro ammortamento*" (sentenza cit.). E' dunque in quella sede che i comuni interessati dovranno far valere le loro ragioni al fine di assicurare l'invarianza di spesa.

Con l'ulteriore forte garanzia che tale riparto "*può essere assoggettata ove gli enti interessati non trovino sintonia circa le sue modalità al controllo giurisdizionale ed a quello di legalità regolarità assegnato alla Corte dei conti".*

Su concetto di invarianza, peraltro, va fatta una precisazione che pare sfuggire all'ente istante: il concetto di invarianza di spesa, riferito alla finanza pubblica, non deve essere limitato al singolo ente. Esso, invece, deve comprendere l'intera operazione, coinvolgendo tanto gli enti scorporanti quanto l'ente di nuova istituzione:

l'invarianza di spesa, detto in altri termini, dovrà essere garantita considerando l'insieme degli enti locali coinvolti, prima e dopo l'istituzione di Mappano.

Non si tratta di esaminare il bilancio del singolo ente coinvolto per vedere se peggiorato o migliorato: occorre invece valutare, operando una sorta di comparazione, il bilancio finanziario dell'area amministrativa coinvolta, senza che vi sia spazio per artificiose ricostruzioni (cioè, scomputo di voci di spesa) del principio di invarianza.

Questo concetto è chiaramente affermato dalla Corte: "*il peso complessivo delle operazioni di scorporo dovrà necessariamente avere lo stesso impatto, o comunque un impatto non superiore a quello delle aggregazioni economico - finanziarie precedenti, sul conto consolidato delle pubbliche amministrazioni*".

Ciò posto, così avendo risposto al quesito n. 2), in ordine al quesito n. 1 gli strumenti su cui dovrà poggiare la nuova struttura organizzativa, volendo assicurare l'invarianza di spesa, saranno quelli concertativi.

Ci si riferisce, in particolare, alle gestioni associate di servizi e funzioni (indipendentemente dal fatto che possano essere obbligatorie o meno), oppure all'utilizzo del personale mediante forme di convenzione (fermo restando, quanto al personale, che è la stessa legge a prevedere il trasferimento).

E' chiaro, infine, che il principio di pareggio di bilancio (nuovo saldo finanziario di competenza tra entrate e spese finali), resta un limite invalicabile che gli enti coinvolti, mediante gli strumenti sopra ricordati e mediante una doverosa revisione della spesa, dovranno assicurare.

P.Q.M.

Nelle considerazioni che precedono è espresso il parere della Sezione.

Così deciso nell'adunanza del 9 maggio 2017.

Copia del parere sarà trasmessa a cura del Direttore della Segreteria al Consiglio delle Autonomie Locali della Regione Piemonte ed all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta.

Il Magistrato Relatore
F.to dott. Cristiano Baldi

Il Presidente
F.to dott.ssa. Maria Teresa Polito

Depositato in Segreteria il 12/05/2017
Il Funzionario Preposto
F.to Dott. Federico Sola