

REPUBBLICA ITALIANA

la

Corte dei conti

in

Sezione regionale di controllo per la Puglia

Nella camera di consiglio del 26 febbraio 2013, composta dai magistrati

Presidente	Raffaele Del Grosso	Presidente
Consigliere	Michele Grasso	
I Referendario	Luca Fazio	
I Referendario	Stefania Petrucci	
I Referendario	Chiara Vetro	
Referendario	Marco di Marco	Relatore

ha assunto la seguente deliberazione sulla richiesta di parere prot. n. 592 del 7 febbraio 2013 formulata dal sindaco del comune di Martignano (LE) pervenuta alla Segreteria della Sezione in data 7 febbraio 2013.

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 presidenziale n. 10/13 del 14/02/2013 con cui la Sezione è stata convocata per la data odierna;

Udito nella camera di consiglio il relatore, Ref. Marco Di Marco.

Premesso in

FATTO

1. 1. La richiesta di parere del comune di Martignano ha per oggetto la corretta applicazione della normativa in materia di esercizio associato delle funzioni fondamentali.

Il sindaco riferisce che:

- il comune di Martignano fa parte dell'Unione dei comuni della Grecia Salentina ed ha una popolazione inferiore a 5.000 abitanti;
- lo statuto dell'Unione prevede che essa ha per oggetto, tra le altre, l'esercizio delle seguenti funzioni in materia di: polizia locale e protezione civile; servizi catastali; servizio mensa; trasporto scolastico e locale;
- le predette funzioni sono, sostanzialmente, riconducibili a quelle di cui alle lettere *c)*, *h)* ed *i)* del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78;
- alcuni comuni aderenti all'Unione hanno deliberato, in ottemperanza alle norme di cui al decreto legge 6 luglio 2012, n. 95 convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, di trasferire all'Unione le funzioni in materia di "polizia municipale e locale"; "edilizia scolastica per la parte non attribuita alle province, organizzazione e gestione dei servizi scolastici" e "catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo stato dalla normativa vigente";
- il Consiglio dell'Unione ha deliberato in merito all'esercizio associato delle suddette funzioni approvando uno schema di convenzione che disciplina i rapporti tra i comuni e l'Unione stessa;
- analoga deliberazione è stata assunta da tutti i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti;

Tutto ciò premesso il comune di Martignano chiede se sia legittimo sottoscrivere una convenzione ex art. 30 del D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 con altro comune (della medesima Unione) con popolazione superiore a 5.000 abitanti per la gestione associata delle funzioni di "polizia municipale e locale" e "catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo stato dalla normativa vigente".

I dubbi al riguardo deriverebbero dal fatto che con l'approvazione dello statuto dell'Unione il comune ha già trasferito alla stessa le funzioni di che trattasi e che l'art. 14, co. 28 del D.L. 78/2010 prevede che la medesima funzione non possa essere svolta da più di una forma associativa. Pertanto, con l'approvazione dei regolamenti inerenti le funzioni trasferite, queste ultime potranno essere gestite esclusivamente a livello di Unione.

Considerato in

DIRITTO

2. La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è prevista dall'art. 7, comma 8, della Legge n. 131/2003 che dispone che le regioni, i comuni, le province e le città metropolitane possano chiedere alle dette Sezioni regionali di controllo pareri in materia di contabilità pubblica.

Preliminarmente occorre verificare la sussistenza dei requisiti soggettivi e oggettivi di ammissibilità della richiesta di parere.

3. Sotto il profilo soggettivo la richiesta di parere in esame è stata formalizzata dal sindaco del Comune e quindi dall'organo che ai sensi dell'art. 50 del TUEL ha la rappresentanza legale dell'ente ed è pertanto ammissibile sotto il profilo soggettivo.

Conformemente al consolidato orientamento di questa Sezione, il mancato funzionamento del Consiglio delle Autonomie Locali – organo istituito in attuazione dell’art. 123 della Costituzione dalla L. R. n. 29 del 26 ottobre 2006 con funzione di filtro per le richieste di parere da sottoporre alle Sezioni Regionali di controllo – non osta alla predetta ammissibilità.

4. Sotto il profilo oggettivo, la richiesta è del pari ammissibile, avendo per oggetto un quesito riguardante la corretta applicazione delle disposizioni di cui all’art. 14, commi 25 e ss. del D.L. 78/10.

Le citate norme sono espressamente “dirette ad assicurare il coordinamento della finanza pubblica e il contenimento delle spese per l’esercizio delle funzioni fondamentali dei comuni” (comma 25).

Secondo il pacifico orientamento di questa Sezione regionale, conformemente alle indicazioni scaturenti dalla deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte dei conti n. 54/CONTR/2010, sono riconducibili alla “contabilità pubblica” oltre ai quesiti afferenti al nucleo originario della materia (disciplina dei bilanci e relativi equilibri, acquisizione delle entrate, organizzazione finanziaria-contabile, disciplina del patrimonio, gestione delle spese, indebitamento, rendicontazione e relativi controlli) anche le questioni che prospettano problemi finalizzati all’individuazione di limiti e divieti strumentali al raggiungimento di specifici obiettivi di contenimento della spesa.

Pertanto, la corretta interpretazione delle norme recate dall’art. 14, commi 25 e ss. del D.L. 78/2010, in quanto finalizzate al contenimento delle spese per l’esercizio delle funzioni di competenza dei comuni attraverso la previsione di forme obbligatorie di gestione associata, sono attinenti alla materia della “contabilità pubblica” *lato sensu* intesa.

5. Nel merito, il quesito posto dal comune di Martignano ha per oggetto le modalità di gestione delle funzioni fondamentali dei comuni elencate all’art. 14, co. 27 del D.L. 78/2010 così come modificato dall’art. 19 del d.l. 95/2012.

In particolare, il comune intende avviare la gestione associata delle funzioni di cui alle lettere c) ed i) del comma 27 cit. (“catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente” e “polizia municipale e polizia amministrativa locale”) stipulando una convenzione ex art. 30 TUEL con un altro ente locale avente popolazione superiore a 5.000 abitanti e facente parte della medesima unione di comuni.

Al riguardo il comma 28 dell’art. 14 cit. stabilisce che “I comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, ovvero fino a 3.000 abitanti se appartengono o sono appartenuti a comunità montane, esclusi i comuni il cui territorio coincide integralmente con quello di una o di più isole e il comune di Campione d’Italia, esercitano obbligatoriamente in forma associata, mediante unione di comuni o convenzione, le funzioni fondamentali dei comuni di cui al comma 27, ad esclusione della lettera l)”.

La norma, con il dichiarato fine di contribuire alla riduzione dei costi per l’esercizio delle funzioni fondamentali, impone agli enti l’obbligo di adottare forme di gestione in grado di assicurare un utilizzo più efficiente delle risorse impiegate. Infatti, l’esercizio sovracomunale delle funzioni e dei servizi, indirizzandosi ad un bacino di utenti più ampio rispetto a quello costituito dai comuni di limitate dimensioni demografiche, dovrebbe costituire lo strumento attraverso cui realizzare economie di scala e, conseguentemente, significativi risparmi di spesa.

Gli “strumenti” attraverso cui realizzare l’esercizio sovracomunale delle funzioni sono costituiti, ai sensi del comma 27 cit., dal trasferimento delle funzioni stesse ad un’unione di comuni costituita ai sensi dell’art. 32 TUEL, ovvero dalla stipula di convenzioni ex art. 30 TUEL.

L’unione costituita per l’esercizio associato delle funzioni deve avere una popolazione non inferiore a 10.000 abitanti salvo un diverso limite demografico individuato dalla regione (comma 31).

Nessun limite demografico minimo, invece, è stabilito per le convenzioni. L’utilizzo del modulo convenzionale, però, è sottoposto ad una “verifica” triennale relativamente al conseguimento dei livelli di efficacia ed efficienza della gestione associata da effettuare secondo modalità stabilite da apposito decreto ministeriale: se tale verifica darà esito negativo i comuni interessati saranno obbligati ad esercitare le funzioni mediante unione che, quindi, costituisce il modulo organizzativo ritenuto più efficiente (comma 31-bis).

La consapevolezza del legislatore riguardo alla necessità di razionalizzare l’esercizio delle funzioni comunali è alla base anche della normativa contenuta nell’art. 16 del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138 che stabilisce che i comuni con popolazione inferiore a 1.000 abitanti, in alternativa a quanto previsto dall’art. 14 del D.L. 78/2010 e senza pregiudicarne l’applicazione, possono esercitare tutte le funzioni e tutti i servizi loro spettanti mediante un’unione di comuni a cui si applica una specifica disciplina di carattere derogatorio rispetto a quella ordinaria contenuta nell’art. 32 TUEL.

Le esigenze di razionalizzazione nell’organizzazione delle funzioni impongono di evitare frammentazioni che andrebbero in direzione opposta agli obiettivi di risparmio di spesa posti dalle norme in commento. Per questo motivo il comma 29 dell’art. 14 cit. stabilisce che *“I comuni non possono svolgere singolarmente le funzioni fondamentali svolte in forma associata. La medesima funzione non può essere svolta da più di una forma associativa”*.

6. Il comune di Martignano partecipa ad un’unione che, secondo quanto previsto dalle norme statutarie approvate da tutti i comuni che ne fanno parte, ha per oggetto, tra l’altro, l’esercizio in forma associata delle funzioni di polizia locale e dei servizi catastali.

Ne consegue che, fatte salve diverse previsioni statutarie, la scelta di esercitare in forma associata le funzioni in parola è già contenuta nella delibera di Consiglio comunale con cui si manifestava la volontà di aderire all’unione. Pertanto, anche in relazione ad elementari esigenze di programmazione ed organizzazione da parte dell’ente sovracomunale, la permanenza all’interno dell’unione vincola il comune in merito alle modalità di gestione delle funzioni “conferite”.

L’effettiva attivazione delle varie funzioni da parte dell’unione determina l’impossibilità per il comune di continuare ad esercitarle in forma singola ovvero per mezzo di convenzioni ex art. 30 TUEL, stante l’espreso divieto posto dal comma 29 dell’art. 14 cit.

Conclusivamente, la permanenza di un ente all’interno di un’unione di comuni non consente allo stesso l’esercizio in forma singola o in convenzione delle funzioni già “conferite” all’unione.

P.Q.M.

nelle suesposte considerazioni è il parere della Sezione.

Copia della presente deliberazione, sarà trasmessa, a cura del preposto al Servizio di supporto, al sindaco del comune di Martignano.

Così deliberato in Bari, nella camera di consiglio del 26 febbraio 2013.

Il Relatore

F.to Marco Di Marco

Il Presidente

F.to Raffaele Del Grosso