



REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI
IN
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA
LOMBARDIA

composta dai magistrati:

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

nell'adunanza in camera di consiglio del 28 ottobre 2015

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;
vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;
vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;
vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;
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;
vista la nota n. 5803 del 8 giugno 2015, acquisita al protocollo di questa Sezione n. 109212 del 5 ottobre 2015, con la quale il comune di Azzate (VA) ha chiesto un parere nell'ambito delle funzioni consultive attribuite alle Sezioni regionali di questa Corte;
vista la deliberazione n. 1/pareri/2004 del 3 novembre 2004 con la quale la Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento e sulla formulazione dei pareri previsti dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta del Sindaco del comune sopra citato; udito il relatore dott. Paolo Bertozzi.

premesse che

Con la nota sopra citata il Sindaco del comune di Azzate richiede un parere in materia di esercizio associato di funzioni comunali.

Si premette al riguardo che fra il comune di Azzate (4.683 abitanti) e i comuni di Brunello (1.023 abitanti) e Casale Litta (2.681 abitanti) è stata stipulata, in data 22 maggio 2014, una convenzione per la gestione associata di una funzione fondamentale ai sensi della disciplina legislativa dettata dall'art. 14, commi da 25 a 31-quinquies, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla legge 31 luglio 2010, n. 122 e successive modificazioni e integrazioni.

La predetta convenzione ha per oggetto *"la progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini residenti nei loro territori nel periodo dal 01.06.2014 al 30.05.2017"* e assegna al comune di Azzate il ruolo di ente capofila.

Si precisa ancora che la convenzione si propone di:

- migliorare la qualità dei servizi erogati;
- contenere la spesa per la gestione dei servizi ovvero implementare nuovi servizi a parità di spesa;
- avviare o rafforzare le modalità di concertazione territoriale.

Richiamato l'art. 14, comma 31-bis, del decreto legge n. 78/2010 per cui le convenzioni di cui al comma 28 hanno durata almeno triennale al fine di verificare il conseguimento di significativi livelli di efficacia ed efficienza nella gestione secondo modalità stabilite con decreto Ministero dell'Interno dell'11 settembre 2013, si riferisce che non si è ancora provveduto alle predette verifiche.

Tutto ciò premesso, in considerazione del fatto che alcune amministrazioni hanno evidenziato delle criticità nella gestione del servizio di carattere prevalentemente economico, si formula il seguente quesito:

"se sia possibile, nelle more della scadenza del termine per la costituzione obbligatoria delle gestioni associate per i comuni con meno di 5.000 abitanti, procedere allo scioglimento consensuale, anticipato, della convenzione per la gestione associata del servizio sociale, in deroga all'art.14, comma 31-bis, del decreto legge n. 78/2010".

Si evidenzia in fine che il comune di Azzate subirebbe delle variazioni considerevoli nella spesa del personale, poiché a seguito dello scioglimento anticipato il personale assegnato alla gestione associata sarebbe imputato unicamente al comune stesso, compromettendo eventuali scelte e soluzioni organizzative già programmate.

ammissibilità

L'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, recante *"disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3"*, prevede che le Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane possano richiedere pareri in materia di contabilità pubblica alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

Quest'ultime risultano quindi investite, per effetto della legge sopra citata, di una nuova funzione di consulenza che si affianca a quella del controllo sulla sana gestione finanziaria degli enti locali, previsto dal precedente comma 7, quale ulteriore esplicitazione delle "forme

di collaborazione” tra la Corte dei conti e le autonomie territoriali promossa dalla stessa legge al fine di assicurare il coordinamento della finanza pubblica.

La Sezione Autonomie della stessa Corte dei conti, con atto del 27 aprile 2004, in seguito integrato con le deliberazioni n. 5/AUT/2006 e n. 9/SEZAUT/2009, ha fissato i principi e le modalità per l’esercizio della funzione consultiva sopra descritta, individuando, tra l’altro, i soggetti legittimati alla richiesta di parere e le singole materie riconducibili alla nozione di contabilità pubblica.

Questa Sezione regionale è quindi chiamata a verificare, in via preliminare, l’ammissibilità della richiesta in esame, sia sotto il profilo soggettivo (legittimazione dell’organo richiedente) sia sotto il profilo oggettivo (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica).

I. Ammissibilità soggettiva.

L’art. 7, comma 8, della citata legge 5 giugno 2003, n. 131, come detto, riserva la facoltà di richiedere pareri in materia di contabilità pubblica esclusivamente alle Regioni e, *“di norma per il tramite del consiglio delle Autonomie locali”*, ai Comuni, alle Province e alle Città metropolitane.

Tale facoltà, stante la natura speciale della funzione consultiva attribuita alla Corte, non può pertanto essere estesa a soggetti diversi da quelli espressamente indicati dalla legge.

La legittimazione alla richiesta di parere, inoltre, per i riflessi che ne possono scaturire sulla gestione finanziaria dell’ente, deve essere riconosciuta all’organo legislativamente investito della rappresentanza legale dell’ente medesimo ed individuabile, di regola, nel Presidente della Giunta regionale, nel Sindaco e nel Presidente della Provincia.

La mancata formulazione delle richieste provenienti da Comuni, Province e Città metropolitane per il tramite del Consiglio delle autonomie locali, secondo il consolidato orientamento della Sezione, non impedisce l’ammissibilità delle stesse, in attesa dell’entrata in funzione del predetto organo.

La richiesta di parere in esame, proveniente dal Sindaco del comune, legale rappresentante dell’ente e, come tale, legittimato a proporla, deve quindi ritenersi ammissibile sotto il profilo soggettivo.

II. Ammissibilità oggettiva.

La facoltà di richiedere pareri, oltre ad essere limitata ai soggetti sopra indicati, risulta legislativamente circoscritta alla sola materia della contabilità pubblica.

La funzione di consulenza riconosciuta alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti non è quindi di carattere generale, ma, coerentemente con le finalità di coordinamento della finanza pubblica perseguite dalla legge attributiva, si esplica esclusivamente su quesiti attinenti l’interpretazione di norme di contabilità e finanza pubblica, in modo da assicurarne una uniforme applicazione da parte delle autonomie territoriali.

Le Sezioni Riunite della Corte dei conti, chiamate a pronunciarsi nell’esercizio delle funzioni di coordinamento ad esse assegnate dall’art. 17, comma 31, del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, con la deliberazione n. 54/2010, hanno precisato che la funzione consultiva 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.

Si ritiene, in ogni caso, che il parere possa essere fornito solo rispetto a questioni di carattere generale che si prestino ad essere considerate in astratto, escludendo ogni valutazione su atti o casi specifici che determinerebbe 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 riconosciuta alla Corte dei conti dalla Costituzione repubblicana.

Le Sezioni regionali non possono pronunciarsi, inoltre, su quesiti che implicino valutazioni di comportamenti amministrativi suscettibili di interferire con altre funzioni intestate alla stessa Corte dei conti, ad altri organi giurisdizionali o a soggetti pubblici investiti dalla legge di funzioni di controllo o consulenza in determinate materie.

Alla luce delle predette considerazioni, la richiesta di parere in esame deve ritenersi ammissibile anche sotto il profilo oggettivo in quanto, pur essendo formulato con riferimento ad una fattispecie concreta, pone un quesito in termini generali sull'interpretazione di disposizioni di legge dirette ad assicurare il coordinamento della finanza pubblica e il contenimento delle spese per l'esercizio delle funzioni fondamentali per i comuni.

merito

La trattazione del quesito sottoposto all'esame della Sezione richiede di richiamare in via preliminare la disciplina in materia di esercizio associato di funzioni comunali definita dall'art. 14, commi 27 e seguenti, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla legge 31 luglio 2010, n. 122.

Il comma 28, in particolare, stabilisce per comuni fino a 5.000 abitanti (ovvero fino a 3.000 abitanti se appartengono o sono appartenuti a comunità montane) l'obbligo di esercitare le funzioni fondamentali elencate dal precedente comma 27, in forma associata, mediante unione di comuni o convenzione.

I commi successivi provvedono a regolare ulteriori aspetti delle gestioni associate imposte e a fissare i termini di adempimento del predetto obbligo.

Il comma 31-bis, di specifico interesse ai fini del presente parere, stabilisce in particolare che *"le convenzioni di cui al comma 28 hanno durata almeno triennale e alle medesime si applica, in quanto compatibile, l'articolo 30 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. Ove alla scadenza del predetto periodo, non sia comprovato, da parte dei comuni aderenti, il conseguimento di significativi livelli di efficacia ed efficienza nella gestione, secondo modalità stabilite con decreto del Ministro dell'interno, da adottare entro sei mesi, sentita la Conferenza Stato-Città e autonomie locali, i comuni interessati sono obbligati ad esercitare le funzioni fondamentali esclusivamente mediante unione di comuni"*.

I termini entro i quali i comuni sono tenuti ad associare le funzioni, stabiliti dal comma 31-ter e più volte prorogati, sono stati da ultimo fissati al 31 dicembre 2015 per effetto dell'art. 4, comma 6-bis, del decreto legge 31 dicembre 2014, n. 192, convertito dalla legge 27 febbraio 2015, n. 11.

In caso di decorso dei termini predetti il Prefetto, ai sensi del successivo comma 31-quater, assegna agli enti inadempienti un termine perentorio entro il quale provvedere, decorso inutilmente il quale, trova applicazione l'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131 che prevede l'intervento sostitutivo dello stesso Prefetto.

La disciplina sopra descritta, più volte modificata negli ultimi anni, intende conseguire risparmi di spesa, imponendo ai comuni forme di aggregazione e cooperazione in grado di superare inefficienze e sprechi imputabili anche alle ridotte dimensioni degli stessi.

A tal fine comuni di minori dimensioni sono stati soggetti a precisi obblighi, imposti da disposizioni di legge di coordinamento della finanza pubblica, che ne limitano e condizionano la discrezionalità in materia di esercizio di funzioni pubbliche.

Oltre ad imporne l'esercizio associato, la legge circoscrive la scelta dei comuni alle sole forme associative della Convenzione e dell'Unione dei comuni.

Il ricorso alla Convenzione peraltro appare consentito solo previa dimostrazione del conseguimento di *“significativi livelli di efficacia ed efficienza nella gestione”* dopo un periodo di durata almeno triennale.

In mancanza di tale riscontro, da verificare secondo le modalità definite dal Decreto del Ministero dell'Interno dell'11 settembre 2013, la Convenzione non potrà proseguire o essere rinnovata e l'unica forma associativa adottabile dai comuni convenzionati sarà quella dell'Unione.

Si deve registrare pertanto un maggior favore accordato dalla legge alla gestione associata delle funzioni fondamentali e mezzo di Unione di comuni, la cui stabilità organizzativa è ritenuta più funzionale allo scopo di assicurare efficienza e risparmi di spesa.

In questo contesto la durata almeno triennale delle convenzioni appare preordinata a consentire una verifica sui livelli di efficienza della gestione che giustifichi il ricorso (ed eventualmente il rinnovo) di tale forma associativa piuttosto che quella dell'Unione.

Tutto ciò premesso e considerato si può dare risposta al quesito formulato dal Comune istante.

Si deve pertanto ritenere che fino 31 dicembre, termine fissato per l'adempimento dell'obbligo recato dalla disciplina sopra richiamata, i comuni potranno sciogliere consensualmente la convenzione in essere prima della scadenza del termine triennale per addivenire, entro la medesima data, alla stipula di una nuova convenzione per la gestione del servizio associato, oppure optare direttamente per la gestione tramite Unione.

Dopo il 31 dicembre 2015 i comuni potranno sciogliere consensualmente la convenzione prima della scadenza del termine triennale solo se decidano per l'esercizio della funzione a mezzo dell'Unione di comuni.

In ogni caso ai comuni, con l'entrata in vigore della richiamata disciplina di legge, non sarà più consentito esercitare singolarmente le funzioni fondamentali elencate dall'art. 14, comma 27, del decreto legge 78/2010.

Si ricorda per altro che, per effetto del comma 31-quinquies, del più volte citato articolo 14, introdotto dall'art. 1, comma 450, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 *“nell'ambito dei processi associativi di cui ai commi 28 e seguenti, le spese di personale e le facoltà assunzionali sono considerate in maniera cumulata fra gli enti coinvolti, garantendo forme di compensazione fra gli stessi, fermi restando i vincoli previsti dalle vigenti disposizioni e l'invarianza della spesa complessivamente considerati”*

P.Q.M.

Nelle considerazioni che precedono è espresso il parere della Sezione.

Così deliberato nella Camera di consiglio del 28 ottobre 2015.

Il Relatore
(dott. Paolo Bertozzi)

Il Presidente
(dott.ssa Simonetta Rosa)

Depositato in Segreteria
Il 10/11/2015

Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)