



**REPUBBLICA ITALIANA
CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA
LOMBARDIA**

composta dai magistrati:

Dott. Giancarlo Astegiano	Presidente f.f.
Dott. Gianluca Braghò	Primo referendario
Dott.ssa Laura De Rentiis	Primo referendario
dott. Donato Centrone	Referendario
dott. Andrea Luberti	Referendario
dott. Paolo Bertozzi	Referendario
dott. Cristian Pettinari	Referendario
dott. Giovanni Guida	Referendario
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	Referendario (relatore)

nella camera di consiglio del 13 luglio 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 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'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista la nota 4 maggio 2015 (prot. Comune n. 3498), ricevuta dalla Corte dei conti il 7 maggio 2015 (prot. n. 5065), con la quale il Sindaco del Comune di Vizzolo Predabissi ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

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 relatore, dott.ssa Sara Raffaella Molinaro

Premesso che

Il Sindaco del Comune di Vizzolo Predabissi ha formulato una richiesta di parere in merito alla *“competenza in ordine all’approvazione del bilancio comunale”* e alla determinazione dei limiti dell’indennità di posizione da conferire ai funzionari dell’Unione titolari di posizioni organizzative. In particolare il rappresentante dell’ente chiede se l’approvazione del bilancio comunale *“sia attribuita all’Unione, ovvero appartiene ancora al comune”*, attesa la devoluzione alla prima di tutte le funzioni fondamentali, e se i limiti dell’indennità di posizione siano da rinvenire nell’art. 13 del ccnl 21 gennaio 2004 o nei limiti stabiliti dall’art. 10 del ccnl 31 marzo 1999.

In merito all’ammissibilità della richiesta

La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è prevista dall’art. 7, comma 8 della Legge n. 131 del 2003 che, innovando nel sistema delle tradizionali funzioni della Corte dei conti, dispone che le regioni, i comuni, le province e le città metropolitane possano chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

Con atto del 27 aprile 2004, la Sezione delle Autonomie ha dettato 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.

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

La richiesta di parere è da considerarsi ammissibile sotto il profilo soggettivo dal momento che il comune rientra nel novero degli enti che possono richiedere pareri alle Sezioni regionali di controllo ai sensi dell’art. 7, comma 8, della legge 6 giugno 2003, n. 131 e, nell’ambito dell’amministrazione comunale, il sindaco è l’organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere in quanto rappresentante dell’ente ai sensi dell’art. 50 T.U.E.L.

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, la richiesta è ammissibile, almeno con riferimento al quesito relativo alla *“competenza in ordine all’approvazione del bilancio comunale”*, vertendo sull’applicazione di norme riguardanti la contabilità pubblica, materia sulla quale, ai sensi della l. n. 131/2003, possono essere resi pareri dalle Sezioni regionali di controllo.

L’ambito oggettivo di tale locuzione, in conformità a quanto stabilito dalle Sezioni Autonomie nel citato atto d’indirizzo del 27 aprile 2004, nonché nella deliberazione n. 5 del 17 febbraio 2006, 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”*.

Le Sezioni riunite in sede di controllo, nell’esercizio della funzione di orientamento generale assegnata dall’art. 17, comma 31, del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno evidenziato che, in una visione dinamica della contabilità pubblica - che sposta l’angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del

bilancio a quello inerente ai relativi equilibri - talune materie, estranee, nel loro nucleo originario, alla contabilità pubblica, possono ritenersi ad essa riconducibili per effetto della particolare considerazione loro riservata dal legislatore nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica (delibera n. 54 del 2010). Si è precisato, infatti, che la funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo nei confronti degli Enti 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.

Diversamente è a dirsi in relazione all'ulteriore quesito, relativo alla determinazione dei limiti dell'indennità di posizione da conferire ai funzionari dell'Unione titolari di posizioni organizzative. Il secondo quesito, infatti, riguarda l'interpretazione di due disposizioni del contratto collettivo nazionale di lavoro del comparto e precisamente l'art. 13 del ccnl 21 gennaio 2004 e l'art. 10 del ccnl 31 marzo 1999, devoluta all'ARAN dall'art. 46 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. Pertanto, anche al fine di non alimentare eventuali contrasti interpretativi con altro organo istituzionalmente preposto in materia, non può essere ritenuto ammissibile.

Esame nel merito

Occorre preliminarmente precisare che la decisione da parte dell'Amministrazione sulle modalità interpretative delle norme di contabilità è frutto di valutazioni proprie dell'Ente medesimo, rientranti nelle prerogative dei competenti organi decisionali, pur nel rispetto delle previsioni legali e nell'osservanza delle regole di sana gestione finanziaria e contabile. Cionondimeno il Comune richiedente potrà tenere conto, nelle determinazioni di propria competenza, dei principi generali enunciati in sede interpretativa nel presente parere.

Il quesito verte sulla *"competenza in ordine all'approvazione del bilancio comunale"*. In particolare il rappresentante dell'ente chiede se l'approvazione del bilancio comunale *"sia attribuita all'Unione, ovvero appartiene ancora al comune"*, attesa la devoluzione alla prima di tutte le funzioni fondamentali.

Il Comune di Vizzolo Predabissi - *"avente una popolazione inferiore a 5000 abitanti"* - ha associato tutte le funzioni fondamentali con altri comuni in adempimento di quanto stabilito dall'art. 19 del d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135.

L'art. 19 del d.l. n. 95/2012, modificando i commi 27 e ss. dell'art. 14 del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, ha stabilito (comma 1 dell'art. 19 del d.l. n. 95/2012, che sostituisce il comma 28 dell'art. 14 del d.l. n. 78/2010) che i comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti esercitano obbligatoriamente in forma associata, mediante unione di comuni o convenzione, le funzioni fondamentali di cui al novellato comma 27 dell'art. 14 del d.l. n. 78/2010. Le funzioni fondamentali comprendono, ai sensi del predetto comma 27, la:

- "a) organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo;*
- b) organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale;*
- c) catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente;*

- d) *la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale;*
- e) *attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi;*
- f) *l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi;*
- g) *progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'articolo 118, quarto comma, della Costituzione;*
- h) *edilizia scolastica per la parte non attribuita alla competenza delle province, organizzazione e gestione dei servizi scolastici;*
- i) *polizia municipale e polizia amministrativa locale;*
- l) *tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale;*
- l-bis) *i servizi in materia statistica*".

Alle unioni costituite ai sensi del richiamato art. 19 del d.l. n. 95/2012 si applica l'art. 32 del d. lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

L'unione fra comuni è qualificata dal comma 1 dell'art. 32 TUEL quale "*ente locale costituito da due o più comuni, di norma contermini, finalizzato all'esercizio associato di funzioni e servizi*", con una formulazione che, rimasta invariata, recepisce l'identica disposizione contenuta nella previgente legge sull'ordinamento degli enti locali, la legge n. 142/1990.

La costituzione dell'unione comporta la devoluzione a quest'ultima di funzioni amministrative ma non determina, diversamente da quanto avviene in caso di fusione, l'estinzione degli enti comunali che l'hanno deliberata. Il comma 4 dell'art. 1 della legge 7 aprile 2014, n. 56 stabilisce infatti che le unioni di comuni sono enti locali costituiti da due o più comuni per l'esercizio associato di funzioni o servizi di loro competenza, presupponendo, da un lato, che i comuni fondatori rimangano in essere anche dopo la creazione dell'unione e, dall'altro lato, che la devoluzione all'unione riguardi funzioni o servizi, cioè attribuzioni di ordine gestionale. Del resto il successivo comma 110 dell'art. 1 della legge n. 56/2014 prevede la possibilità che vengano attribuiti all'unione anche compiti di particolare rilevanza all'interno dell'ente locale, ma sempre afferenti ad attività gestionali, quali le funzioni di responsabile anticorruzione, le funzioni di responsabile della trasparenza, le funzioni di organo di revisione e le funzioni afferenti alla valutazione e al controllo di gestione.

La forma di governo del comune si fonda, anche in costanza dell'adesione del medesimo ad una forma associativa quale l'unione, sulla compresenza di tre organi, sindaco, consiglio e giunta. Segnatamente, l'assetto ordinamentale prevede l'attribuzione al consiglio, organo elettivo e pertanto rappresentativo della comunità locale, dei compiti tassativamente elencati dall'art. 42 del d. lgs. n. 267/2000, configurandolo quale organo deputato all'adozione degli indirizzi e all'effettuazione dei controlli sulle attribuzioni assegnate all'organo esecutivo. Accanto alle funzioni di indirizzo in senso proprio il consiglio esercita compiti normativi e programmatici, assume le decisioni fondamentali circa l'ordinamento dell'ente, approva i bilanci e adotta atti di gestione di carattere straordinario e di rilievo particolare.

La devoluzione all'unione delle funzioni amministrative non incide sull'assetto ordinamentale del comune e sui compiti assegnati dal d. lgs. n. 267/2000 al consiglio comunale, rappresentativo della comunità locale che insiste sul territorio del comune e non dell'unione. Non vale in senso contrario quanto disposto espressamente dal previgente art. 16, commi da 1 a 13 - come riformulato dal

comma 2 dell'art. 19 del decreto legge n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, e prima della disposta abrogazione operata dalla legge n. 56 del 2014 - con riferimento alla costituzione di un'apposita unione di comuni - alternativa rispetto all'unione di cui all'art. 14 del d.l. n. 78/2010 -, cioè di un nuovo ente locale, dotato di una propria autonoma *governance*, che sarebbe dovuto succedere (*ex* comma 3 del previgente art. 16 del decreto legge n. 138 del 2011) ai comuni associati nella gestione delle funzioni e dei servizi, con l'ulteriore conseguenza della corrispondente "compressione", in materia, delle prerogative degli organi dei comuni componenti. In particolare, tale quadro normativo demandava espressamente al consiglio comunale dei comuni componenti l'unione la sola adozione, "*entro il 30 novembre, di un documento programmatico, nell'ambito del piano generale di indirizzo deliberato dall'unione entro il precedente 15 ottobre*", con una disciplina di tale unione "speciale" parzialmente derogatoria rispetto al T.U.E.L. Tale disciplina è stata abrogata dall'art. 1, comma 104, della legge n. 56/2014, oltre al fatto che riguardava, appunto, l'unione "speciale" fra comuni con meno di 1000 abitanti.

P.Q.M.

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore
(Sara Raffaella Molinaro)

Il Presidente f.f.
(Giancarlo Astegiano)

Depositata in Segreteria
20 luglio 2015
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)