



DELIBERAZIONE n.117/2016/PAR

Repubblica Italiana
la
Corte dei Conti
Sezione regionale di controllo per il Molise
nell'adunanza del 15 settembre 2016

composta dai magistrati:

| | |
|-------------------------------|------------------------|
| dott.ssa Cristina Zuccheretti | Presidente |
| dott. Giuseppe Imparato | Consigliere |
| dott. Alessandro Verrico | Referendario, relatore |

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

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 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, modificato con deliberazioni n.2 del 3 luglio 2003 e n.1 del 17 dicembre 2014 nonché, da ultimo, con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 del 19.7.2008;

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;

VISTI gli indirizzi ed i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004 come modificata ed integrata dalla deliberazione n. 9/SEZAUT/2009/INPR del 3 luglio 2009 e dalla deliberazione n. 54/CONTR del 17 novembre 2010 delle Sezioni Riunite in sede di controllo;

VISTA la nota prot. n. 2016/3429 del 18 luglio 2016, acquisita al protocollo di questa Sezione n. 1573 del 27 luglio 2016, con la quale il Sindaco del Comune di Ferrazzano (CB) ha avanzato richiesta di parere;

VISTA l'ordinanza n.20/PRES/2016 del 12 settembre 2016 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta per deliberare sulla suddetta richiesta;

UDITO il relatore, Ref. Alessandro Verrico;

Oggetto del parere

Il Sindaco del Comune di Ferrazzano, con nota prot. n. 2016/3429 del 18 luglio 2016, acquisita al protocollo di questa Sezione n. 1573 del 27 luglio 2016, ha formulato una richiesta di parere circa la persistenza dell'obbligo dell'ente di corrispondere le quote associative per gli anni dal 2010 al 2015 alla soppressa Comunità Montana di cui il comune era membro.

Il Sindaco precisa inoltre che la Comunità montana dal 2010 non ha più fornito servizi in forma associata e che il Commissario liquidatore richiede ogni anno il versamento della predetta quota associativa.

Si apprende dalla nota citata che la quota associativa del Comune di

Ferrazzano è pari ad € 8.000,00 annui e che il Comune ha corrisposto alla Comunità Montana tutte le quote riferite ad ogni anno per un totale di € 48.000,00.

Il Sindaco del Comune di Ferrazzano precisa infine che nessun rilievo è sollevato in merito ai corrispettivi ulteriormente corrisposti dal Comune alla Comunità montana per i servizi comunali svolti dalla stessa (con principale riferimento alla gestione dello smaltimento dei rifiuti presso la discarica di Montagano).

DIRITTO

Ammissibilità soggettiva ed oggettiva.

La richiesta di parere deve considerarsi ammissibile, sotto il profilo soggettivo, laddove formulata, come nel caso di specie, dall'organo di vertice dell'Amministrazione, legittimato ad esprimere la volontà dell'Ente essendo munito di rappresentanza legale esterna. Tale organo, nel caso del Comune, è il Sindaco, ai sensi dell'art. 50 del D.lgs. n.267/2000.

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, nello specifico occorre verificare se la questione proposta rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art.7, comma 8, della legge 6 giugno 2003, n.131, nei termini precisati sia dalle Sezioni riunite (deliberazione 17 novembre 2010, n. 54) sia dalla Sezione delle autonomie (deliberazione n. 3/2014/SEZAUT), con pronunce di orientamento generale, rispettivamente, ai sensi dell'articolo 17, comma 31, d.l. n. 78/2009 e dell'articolo 6, comma 4, d.l. n. 174/2012.

Sulla base di quanto precede, pertanto, la richiesta in esame va considerata ammissibile anche sotto il profilo oggettivo, essendo diretta fondamentalmente ad ottenere l'esatta interpretazione di norme giuridiche, avendo carattere generale e rientrando senza dubbio nell'ambito della contabilità pubblica. Al riguardo, tuttavia, non può non essere sottolineata da questa Sezione l'inappropriatezza del quesito proposto dal comune istante, essendo stato formulato nei seguenti termini: "versare somme che vengono pretese, (a parere dello scrivente in deroga a quanto disciplinato dalla normativa regionale), può configurare per il Comune ipotesi di danno erariale e quindi giustificare il diniego del pagamento?".

Merito.

La questione sottoposta all'esame di questa Sezione attiene all'applicabilità, ed in particolare alla perdurante vigenza, della normativa regionale che prevede l'obbligatorietà della contribuzione associativa a favore della gestione straordinaria delle soppresse Comunità Montane di cui gli enti locali erano membri.

Per comprendere la questione in esame occorre analizzare l'exkursus della normativa in tema di Comunità montane.

Si premette che nell'attuale quadro normativo la disciplina delle Comunità montane rientra nella competenza legislativa residuale delle Regioni. Peraltro, i commi 3 e 4 dell'art. 27 del TUEL demandano alla Regione le funzioni di costituzione e di disciplina delle Comunità montane con particolare riferimento, tra le altre, alle modalità di approvazione dello statuto,

alla disciplina dei piani zionali e dei programmi, ai rapporti con gli altri enti operanti nel territorio.

La stessa Corte Costituzionale, nella sentenza n. 229/2001, ha affermato che: “Le comunità montane non sono enti necessari sulla base di norme costituzionali, sicché rientra nella potestà legislativa delle Regioni disporre anche, eventualmente, la soppressione”.

A tal riguardo, va ricordato che, ai sensi del comma 22 dell’art. 2 della legge del 24 dicembre 2007 n. 244, normativa che detta principi generali a cui le regioni sono tenute ad attenersi nell’esercizio della propria funzione legislativa, “Le Regioni provvedono a disciplinare gli effetti conseguenti all’applicazione delle disposizioni di cui ai commi 17, 18 e 20 ed in particolare alla soppressione delle Comunità montane, anche con riguardo alla ripartizione delle risorse umane, finanziarie e strumentali, facendo salvi i rapporti di lavoro a tempo indeterminato esistenti alla data di entrata in vigore della presente legge. Sino all’adozione o comunque in mancanza delle predette discipline regionali, i Comuni succedono alla Comunità montana soppressa in tutti i rapporti giuridici e ad ogni altro effetto, anche processuale, ed in relazione alle obbligazioni si applicano i principi della solidarietà attiva e passiva”. Tale ultima previsione è stata dichiarata incostituzionale (Corte cost. n. 237/2009) in quanto disciplina di dettaglio invasiva della competenza regionale. Tuttavia la Consulta ha esplicitamente affermato che nella materia in esame alle Regioni “deve essere riconosciuto il potere di disciplinare direttamente e, appunto, in autonomia gli aspetti relativi alla fase successiva alla soppressione delle comunità montane, in particolare per quanto concerne la successione dei comuni alla Comunità montana soppressa nei rapporti giuridici riferiti a quest’ultima, con specifico riguardo, tra l’altro, ai rapporti di lavoro a tempo indeterminato dei dipendenti”.

In tale scenario si colloca la Legge della Regione Molise del 24 marzo 2011 n. 6 che, all’art.10, ha previsto la soppressione delle Comunità Montane del territorio regionale e la nomina per ciascuna di esse di un commissario liquidatore.

In particolare, la L.R. n. 6/2011 demanda alla Regione il compito di individuare la “dimensione territoriale ottimale” per lo svolgimento delle funzioni fondamentali in forma associata da parte dei Comuni, attraverso convenzione o unione. Queste ultime sono destinatarie delle funzioni provenienti dalle sopresse Comunità montane (artt. 3 e 6 della L.R. n.6/2011).

Con la legge finanziaria regionale 2012 (L.R. 26 gennaio 2012 n.2, art.70) la Regione ha dettato nuove norme finalizzate alla “Riorganizzazione e razionalizzazione del sistema delle ex Comunità montane”, prevedendo la definizione del processo di liquidazione delle sopresse Comunità montane.

Al fine poi di accelerare il predetto processo sono state emanate norme ulteriori, con L. R. del 19 ottobre 2012, n. 22, recante “Disposizioni urgenti per la liquidazione ed estinzione delle Comunità Montane”.

La predetta legge, all’art. 4, detta norme di chiusura del procedimento prevedendo che “Il Presidente della Giunta regionale, fatto salvo quanto già previsto dall’articolo 10, commi 6, 7, 8 e 9 della L. R. n. 6/2011, con il decreto di estinzione della comunità montana, provvede a dettare disposizioni per il trasferimento agli enti subentranti delle funzioni assegnate dalla Regione e relative risorse finanziarie”.

Inoltre, l'art. 3, comma 3bis della L.R. del 19 ottobre 2012, n. 22 - aggiunto dall'art. 36 della L.R. del 17 gennaio 2013 n. 4 - stabilisce che "la Giunta regionale ha facoltà di prorogare la gestione liquidatoria delle soppresse Comunità montane il cui personale, alla data del 31 dicembre 2013, risulta ancora in servizio, per il solo periodo necessario al completamento della mobilità dello stesso, ai sensi dell'art. 2".

Completando l'esposizione del quadro normativo regionale riguardante la soppressione delle Comunità montane occorre infine menzionare la L.R. del 27 gennaio 2016 n. 1 dal titolo "Disciplina dell'esercizio associato delle funzioni e dei servizi comunali". Detta legge adotta misure per assicurare l'adeguamento dell'articolazione delle funzioni amministrative sul territorio regionale ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, in attuazione dell'art. 118 della Costituzione e della legge 7 aprile 2014 n. 56 (cd. Legge Delrio). Inoltre, reca, disposizioni di attuazione e di modifica della L. R. del 24 marzo 2011 n. 6.

In particolare, per la parte che qui interessa, è importante sottolineare che la citata L.R. del 2016, in attuazione dell'art. 6 della citata L.R. n.6/2011, individua gli ambiti territoriali ottimali all'interno del territorio regionale per l'esercizio in forma associata sia delle funzioni fondamentali dei Comuni, sia delle ulteriori funzioni conferite ai Comuni dalla legge regionale. In virtù di tale ultimo intervento normativo, è stato peraltro dato un nuovo impulso al processo di estinzione delle Comunità montane, tuttora in corso, proteso alla definitiva soppressione degli enti montani, promuovendo la definizione delle modalità di trasferimento dei beni e delle risorse connessi alle funzioni, compiti ed attività esercitate dalle Comunità montane oltre che all'adozione di un piano straordinario di mobilità finalizzato alla ricollocazione del personale da concludersi entro il 31 dicembre 2016.

Nel rispetto della normativa regionale sopra esaminata l'organo esecutivo della Regione Molise ha emesso una serie di decreti tesi a prorogare la gestione liquidatoria delle soppresse Comunità montane; mediante tali provvedimenti (in ultimo in ordine di tempo si segnala il Decreto del Presidente della Giunta della Regione Molise del 01 luglio 2016 n. 144 che ha prorogato gli incarichi ai Commissari liquidatori delle soppresse Comunità montane fino al 31 dicembre 2016) la gestione, nelle more della estinzione delle Comunità Montane, continua ad essere assicurata da Commissari liquidatori, i quali, per le proprie attività, devono avvalersi delle strutture dei soppressi enti montani.

Alla luce della esposta normativa regionale in tema di soppressione delle Comunità montane, si evidenzia pertanto che gli interventi legislativi intervenuti nel corso degli anni, dal 2011 ad oggi, non hanno comportato la modifica o la soppressione del comma 5 dell'art. 10 della L.R. n. 6/2011, ove è stabilito che "i Commissari liquidatori la cui attività fa riferimento ai principi previsti dall'ordinamento degli enti locali, hanno potere di accesso a tutti gli atti della soppressa Comunità montana e imputano gli atti amministrativi adottati alla gestione commissariale dell'ente montano".

La lettera b) del citato comma 5 dall'art. 10 stabilisce inoltre che "i Commissari liquidatori esercitano con propri decreti ogni potere di governo finalizzato alla liquidazione della soppressa Comunità montana, adottando gli atti amministrativi necessari a garantire, senza interruzioni, l'ordinario funzionamento della stessa fino alla definizione della procedura di liquidazione".

Da quanto appena esposto si deve ritenere che rientra nei poteri del Commissario liquidatore l'adozione di ogni misura tesa a richiedere e garantire la riscossione della quota di adesione dei Comuni membri fino alla definizione della procedura di liquidazione.

Dall'analisi del dettato normativo si perviene pertanto alla conclusione che solo con la definitiva chiusura del procedimento di estinzione ed il conseguente trasferimento delle funzioni, può dirsi cessato l'obbligo di contribuzione. In tale senso, del resto, si era già espressa questa Sezione di controllo con la deliberazione n. 18/2013/PAR.

In particolare, l'obbligo giuridico, a carico del Comune membro, della corresponsione della quota di adesione trova fondamento nell'art. 10 comma 5, lettera e) della L.R. del 24 marzo 2011 n. 6. La predetta norma dispone che i Commissari liquidatori "provvedono, sino alla costituzione della nuova forma associativa, a garantire servizi comunali in forma associata gestiti dalla soppressa Comunità montana. Pertanto, i Comuni sono tenuti a versare in favore della predetta gestione liquidatoria le quote associative dovute in favore della soppressa Comunità montana e i corrispettivi per i servizi comunali svolti in forma associata".

Già dalla lettura della norma appare evidente, pertanto, la netta distinzione, nell'ambito degli obblighi di pagamento ricadenti sul Comune, tra le quote associative, da un lato, di per sé finalizzate a garantire il funzionamento della Comunità montana, e, dall'altro, i corrispettivi di cui all'ultima parte dell'art. 10 comma 5, lettera e), da ritenersi invece sinallagmaticamente collegati all'erogazione dei servizi comunali svolti in forma associata.

Inoltre, al fine di meglio comprendere la natura della prima contribuzione descritta, appare utile analizzare l'art. 28 dello Statuto della Comunità montana in liquidazione. La norma statutaria annovera infatti la quota associativa come "entrata della comunità" e definisce la stessa quale "contributo annuo dei Comuni membri della Comunità nella misura fissata dal Consiglio sulla base della popolazione e dell'estensione territoriale di ciascun Comune".

Alla luce della normativa sopra richiamata, considerata la natura della contribuzione, si deve pertanto ritenere che il pagamento della quota associativa non sia legato alla ricezione di servizi, dovendosi, invece, sostenere che il medesimo è finalizzato a garantire l'ordinario funzionamento della Comunità montana, come visto, tuttora in essere fino al perfezionamento della procedura di liquidazione dell'ente.

Tale posizione, peraltro, è stata già espressa dal Servizio Avvocatura Regionale della Regione Molise che, chiamato da un comune membro della Comunità montana a chiarire la natura dell'obbligo della contribuzione prevista dalla norma contenuta nell'art. 10, comma 5 lett e) della L.R. 6/2011, si è pronunciato nel seguente modo: "la sola appartenenza all'Ente comunitario comporta per il Comune membro l'obbligo di versare la quota associativa, al di fuori di ogni rapporto sinallagmatico tra i due soggetti, perché detta quota non è commisurata al costo dei servizi resi o al valore delle prestazioni erogate, bensì alle spese necessarie al funzionamento dell'Ente comunitario".

P.Q.M.

nelle sopra esposte considerazioni è il parere di questa Sezione.

Dispone che la presente deliberazione venga trasmessa, a cura del preposto al Servizio di supporto, al Sindaco del Comune di Ferrazzano.

Così deliberato in Campobasso, nella Camera di Consiglio del 15 settembre 2016.

Il Magistrato, relatore

Il Presidente

f.to (Ref. Alessandro Verrico)

f.to (Cristina Zuccheretti)

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 15 settembre 2016

IL DIRETTORE AMMINISTRATIVO

f.to (dott. Davide Sabato)