

**REPUBBLICA ITALIANA**  
**la**  
**Corte dei conti**  
**in**  
**Sezione regionale di controllo per la Puglia**

Nella camera di consiglio del 28 luglio 2016 composta da:

Presidente di Sezione	Agostino Chiappiniello	Presidente
Consigliere	Stefania Petrucci	
Primo Referendario	Rossana De Corato	
Primo Referendario	Cosmo Sciancalepore	
Referendario	Carmelina Addresso	Relatore

ha assunto la seguente deliberazione  
sulla richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Surbo (LE) trasmessa con prot. n. 9906 del 28/06/2016 ed assunta al protocollo della Segreteria della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Puglia il 29 giugno 2016 prot. 0002233-29/06/2015-SC-PUG-T75-A;  
Viste l'ordinanza 79/2016 con la quale è stata convocata la Sezione Regionale di Controllo per il giorno 28 luglio 2016;  
udito il relatore, Referendario Carmelina Addresso.  
Ritenuto in

FATTO

Il Sindaco del Comune di Surbo chiede alla Sezione un parere in merito alla corretta interpretazione dell'art 148 Tuel in tema di controlli interni.

Il Comune di Surbo, sulla base dell'ultimo censimento ufficiale del 2011, conta una popolazione inferiore ai 15.000 abitanti (precisamente pari a 14.489 abitanti) e tale composizione determina il sistema elettorale e la composizione degli organi di governo. Anche il sistema dei controlli interni, introdotto dall'art 3 d.l. 174/2012, è stato strutturato con regolamento approvato con deliberazione CC n. 5 del 1/03/2013 secondo le tipologie proprie di un comune con popolazione inferiore a 15.000 abitanti (senza prevedere il controllo strategico, il controllo sugli organismi partecipati ed il controllo di qualità dei servizi).

In data 31.12.2013 la popolazione residente ha per la prima volta superato i 15.000 abitanti, risultando pari a 15.198 secondo il dato Istat al 31.05.2016.

Poiché gli articoli da 147 a 148 Tuel, come sostituiti dall'art 3 d.l. 174/2012, nel disciplinare in modo differenziato i controlli dei comuni con popolazione superiore e dei comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti, non specificano a quale dato occorra fare riferimento, l'istante chiede se si debba assumere a parametro il dato dell'ultimo censimento, come previsto dall'art 37 co. 4 Tuel, o quello della popolazione residente del penultimo anno precedente secondo i dati Istat, come indicato dall'art 156 co 2 Tuel.

Considerato in

## DIRITTO

Preliminarmente, occorre valutare i profili di ammissibilità, sia soggettiva che oggettiva, della richiesta di parere alla luce dell'art. 7, comma 8, della L. 05/06/2003 n. 131 che conferisce a Regioni, Comuni, Province e Città Metropolitane la possibilità di richiedere alle Sezioni Regionali di Controllo della Corte dei Conti pareri in materia di contabilità pubblica.

In relazione al profilo di ammissibilità soggettiva, la Sezione osserva che la richiesta di parere è sottoscritta dal Sindaco del Comune di Surbo, per cui non vi è dubbio in merito alla sussistenza del requisito predetto.

Non può ritenersi di ostacolo alla ricevibilità della richiesta la mancanza nella Regione Puglia del Consiglio delle Autonomie Locali che, ai sensi dell'art. 123 della Costituzione, nel testo introdotto dalla L. Cost. 18/10/2001 n. 3, deve essere disciplinato dallo Statuto di ogni Regione, quale organo di consultazione tra la Regione stessa e gli Enti locali.

Il Consiglio delle Autonomie Locali, se istituito, è quindi destinato a svolgere, secondo il dettato dell'art. 7, comma 8, della L. n. 131/2003, una funzione di filtro per le richieste di parere da sottoporre alle Sezioni Regionali di Controllo.

Invero, l'art. 45 dello Statuto della Regione Puglia, approvato con L. R. 12/05/2004 n. 7, ha previsto l'istituzione del Consiglio delle Autonomie Locali e con la successiva L. R. del 26/10/2006 n. 29 sono state disciplinate le modalità di composizione, elezione e competenze.

Tuttavia, rilevato che allo stato attuale il Consiglio delle Autonomie Locali non è tuttora operante, la Sezione ritiene soggettivamente ammissibile la richiesta di parere.

Sul piano dell'ammissibilità oggettiva, si rammenta che la Corte dei Conti, secondo il disposto dell'art. 7, comma 8, della L. n. 131/2003, può rendere pareri in materia di "contabilità pubblica".

Il Collegio evidenzia che le Sezioni Riunite in sede di Controllo, con la deliberazione n. 54 depositata in data 17/11/2010 resa in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, comma 31, del D. L. 1/07/2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla L. 3/08/2009, n. 102, condividendo l'orientamento già espresso dalla Sezione delle Autonomie con la deliberazione n. 5 del 17/02/2006, hanno affermato che la nozione di "contabilità pubblica" strumentale alla funzione consultiva deve assumere un ambito limitato alle normative ed ai relativi atti applicativi che disciplinano l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina inerente la gestione dei bilanci ed i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la gestione delle spese, la disciplina del patrimonio, l'indebitamento, la rendicontazione ed i relativi controlli.

Le Sezioni Riunite hanno, inoltre, sottolineato che *il concetto di contabilità pubblica consiste nel sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici.*

Per consolidato orientamento delle Sezioni Regionali di Controllo, fatto proprio anche da questa Sezione, la funzione consultiva assegnata alla Corte dei conti deve trattare ambiti ed oggetti di portata generale e non fatti gestionali specifici; non può riguardare provvedimenti già formalmente adottati, non potendo tramutarsi in una verifica postuma di legittimità, e non può interferire con le funzioni assegnate ad altre Magistrature o alla stessa Corte.

Stante quanto sopra, il quesito formulato dal Comune di Surbo rientra nel perimetro della contabilità pubblica, come sopra delineato, in quanto volto all'interpretazione delle disposizioni dettate in materia verifica del mantenimento dell'equilibrio economico finanziario e di concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica (cfr. delibera Sezione Autonomie n. 6/SEZAUT/2016/INPR)

Tuttavia, l'analisi deve essere circoscritta agli aspetti generali ed astratti della questione, essendo precluso a questa Corte qualunque valutazione inerente ai risvolti applicativi della fattispecie esaminata.

Passando al merito della richiesta, il Comune chiede se, ai fini dell'applicazione del sistema dei controlli di cui agli artt. 147, 147 bis, 147 ter e 148 Tuel, la popolazione residente debba essere calcolata sulla base dell'ultimo censimento (art 37 co 4 Tuel) o sulla base dei dati Istat del penultimo anno antecedente ai sensi dell'art 156 co 2 Tuel.

Il quesito è stato recentemente affrontato e risolto dalla Sezione regionale della Sicilia a favore del parametro previsto dall'art 156 Tuel con deliberazione n. 95/PAR/2016 del 17 maggio 2016. In quella sede, la Sezione siciliana ha, infatti, sancito che *“La circostanza, attestata nella richiesta del parere, che il comune richiedente, già alla data del 1 gennaio 2014, come anche nell'anno successivo, avesse una popolazione superiore ai 15.000 abitanti, secondo i dati rilevati dall'Istat, rende applicabile la disposizione dell'articolo 148 del Tuel ed il conseguente obbligo della trasmissione del referto annuale sul sistema dei controlli interni”*

Il criterio dinamico dei dati Istat del penultimo esercizio precedente fissato dall'art 156 del Tuel, rispetto a quello statico dell'ultimo censimento, indicato dall'art 37 co 4 del medesimo testo unico ai fini della composizione degli organi di governo, appare maggiormente rispondente alla finalità cui controlli in esame sono deputati (garantire un costante monitoraggio ed una periodica verifica dell'equilibrio economico finanziario, anche in relazione alle eventuali irregolarità fatte emergere dagli organi di controllo interno degli enti locali: cfr. delibera della Sezione delle Autonomie n. 6/SEZAUT/2016/INPR).

Il legislatore, infatti, ha inteso diversificare il sistema dei controlli in ragione del numero della popolazione residente, sicché l'eventuale riferimento ad un parametro rigido come quello dell'ultimo censimento, se da un lato garantisce maggiore stabilità sul piano organizzativo (essendo i controlli interni per i comuni con più di 15.000 abitanti più articolati e complessi), dall'altro determina una mutilazione del sistema dei controlli (con l'esclusione del controllo strategico, del controllo sugli organismi partecipati e del controllo di qualità dei servizi) rispetto al modello astratto delineato per i comuni con un maggior numero di abitanti, anche per la preclusione della verifica esterna assegnata alla Corte dall'art 148 Tuel.

Non pare ostativo alla soluzione qui accolta né quanto osservato dal Comune istante in merito alla previsione, contenuta nell'art 148 Tuel, dell'invio del referto al presidente del consiglio comunale, organo obbligatorio solo nei comuni che, sulla base dell'ultimo censimento, abbiano una popolazione superiore a 15.000 abitanti, né la collocazione sistematica dell'art 156 Tuel.

Sotto il primo profilo, si osserva che l'obbligo di trasmissione di cui all'art 148 Tuel sarà certamente effettivo e cogente solo ove sia costituito l'organo destinatario dell'invio, mentre, con riferimento al secondo aspetto, l'argomento della diversa collocazione sistematica (gli artt.147-148 nella parte prima del Tuel e l'art 156 nella parte seconda) non appare di per sé decisivo se non supportato da ulteriori argomentazioni ed in presenza, come nel caso di specie, di elementi ermeneutici di segno opposto.

La generalità del criterio di cui all'art 156, a fronte della specificità di quello di cui all'art 37 Tuel, è già stata sottolineata, in altre occasioni da questa Corte: *“il TUEL fissa un criterio ermeneutico generale rispetto ad una specifica tecnica normativa concernente gli enti locali (la classificazione demografica), stabilendo che in tal caso la popolazione va individuata in modo dinamico, cioè facendo riferimento agli aggiornamenti statistici più recenti. Il ridetto criterio di classificazione è talvolta superato, in ragione di specifiche fattispecie, da diversi riferimenti statistici, come nel caso dell'art. 37 TUEL che, per la*

*determinazione della composizione dei consigli, individua specifici scaglioni demografici all'interno dei quali gli enti locali sono inquadrati avuto riguardo alla popolazione «determinata in base ai risultati dell'ultimo censimento ufficiale». (Sezione controllo Campania n.7/2015/PAR)*

In conclusione, in considerazione della *ratio* del sistema dei controlli e dei diversi modelli delineati sul piano astratto dalla legge (uno schema base per i comuni fino a 15.000 abitanti, uno schema più articolato e complesso per i comuni sopra i 15.000 abitanti), la Sezione non ravvisa ragioni per discostarsi dall'orientamento sopra richiamato che ancora il metodo di calcolo della popolazione residente al criterio dinamico del dato Istat del penultimo esercizio antecedente piuttosto che a quello statico dell'ultimo censimento.

PQM

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 Surbo (LE)

Così deliberato in Bari, nella Camera di Consiglio del 28 luglio 2016

Il Relatore

F.to Carmelina Adesso

Il Presidente

F.to Agostino Chiappiniello

depositata in Segreteria

il 28 luglio 2016

il Direttore della Segreteria

F.to Dott.ssa Marialuce SCIANNAMEO