



Repubblica Italiana

del. n. 110/2018/PAR

La Corte dei conti

in

Sezione regionale di controllo

per l'Abruzzo

nella Camera di consiglio del 25 giugno 2018

composta dai Magistrati:

Lucilla VALENTE	Presidente f.f.
Andrea BALDANZA	Consigliere
Marco VILLANI	Consigliere
Antonio DANDOLO	Consigliere
Luigi D'ANGELO	Primo Referendario (relatore)
Angelo Maria QUAGLINI	Primo Referendario

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

VISTO il T.U. delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e le successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994 n. 20, il decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639 e l'art. 27 della legge 24 novembre 2000, n. 340;

VISTO il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti e successive modifiche ed integrazioni;

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131, relativa alle *“Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3”*;

VISTA la delibera della Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, del 4 giugno 2009, n. 9 recante *“Modifiche ed integrazioni degli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo”*;

VISTA la delibera della Corte dei conti, Sezioni Riunite, del 26 marzo 2010, n. 8 recante *“Pronuncia di orientamento generale”* sull'attività consultiva;

VISTA la delibera della Corte dei conti, Sezioni Riunite, del 21 ottobre e 8 novembre 2010, n. 54;

VISTA la deliberazione del 22 marzo 2018, n.43/2018/INPR, con la quale la Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo ha approvato il *“Programma di controllo sulla gestione per l'anno 2018”*;

VISTO il decreto dell'11 giugno 2018, n. 1/2018, con cui sono state ripartite le funzioni di controllo ai Magistrati della Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo;

VISTA la nota del Sindaco del Comune di Città Sant'Angelo (PE), prot. n. 15142 del 4 giugno 2018, trasmessa dal Consiglio delle Autonomie Locali con nota prot. n. 12103 del 6 giugno 2018, con la quale è stato richiesto un parere alla Sezione ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

VISTO l'ordinanza del 22 giugno 2018, n. 32/2018, con la quale il Presidente f.f. della Sezione ha deferito la questione all'esame collegiale;

UDITO il relatore, Primo Referendario Dott. Luigi D'ANGELO;

FATTO

Il Sindaco del Comune di Città Sant'Angelo (PE) ha chiesto a questa Sezione 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, comma 4, TUEL) o sulla base dei dati Istat del penultimo anno antecedente ai sensi dell'art. 156, comma 2, TUEL.

IN PUNTO DI AMMISSIBILITA'

1. Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla riconducibilità della richiesta proveniente dal Comune di Città Sant'Angelo (PE) all'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7, comma ottavo, della legge 6 giugno 2003, n. 131, norma in forza della quale Regioni, Province e Comuni possono chiedere a dette Sezioni pareri in materia di contabilità pubblica, nonché ulteriori forme di collaborazione ai fini della regolare gestione finanziaria, dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

In proposito deve osservarsi che, in più occasioni, si è precisato che la funzione di cui al comma ottavo dell'art. 7 della legge n. 131/2003 si connota come facoltà conferita agli amministratori di Regioni, Comuni e Province di avvalersi di un organo neutrale e professionalmente qualificato per acquisire elementi necessari ad assicurare la legalità della propria attività amministrativa. I pareri e le altre forme di collaborazione si inseriscono nei procedimenti amministrativi degli enti territoriali consentendo, nelle tematiche in relazione alle quali la collaborazione viene esercitata, scelte adeguate e ponderate nello svolgimento dei poteri che appartengono agli amministratori pubblici, restando peraltro esclusa qualsiasi forma di cogestione o coamministrazione dell'ente con l'organo di controllo esterno (per tutte, v. la deliberazione di questa Sezione n. 36 del 2009).

2. Quanto alla legittimazione ad inoltrare le istanze di parere sotto il profilo soggettivo, nel caso di specie si osserva che il Comune rientra nel novero degli enti contemplati dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 e che il Sindaco del Comune, attuale istante, è l'organo istituzionalmente

legittimato a richiedere detto parere in quanto rappresentante legale dell'ente territoriale (cfr. gli artt. 50 e 53 del TUEL); la richiesta è dunque soggettivamente ammissibile (cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 13 del 17 dicembre 2007; la deliberazione n. 347/2015/PAR di questa Sezione).

3. Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre preliminarmente rilevare che la disposizione, contenuta nell'ottavo comma dell'art. 7 della legge n. 131/2003, deve essere raccordata con il precedente settimo comma, norma che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare: a) il rispetto degli equilibri di bilancio; b) il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma; c) la sana gestione finanziaria degli enti locali.

Lo svolgimento delle funzioni è qualificato dallo stesso legislatore come una forma di controllo collaborativo.

Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che l'ottavo comma prevede forme di collaborazione ulteriori rispetto a quelle del precedente settimo comma, rese esplicite, in particolare, dall'attribuzione agli enti della facoltà di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica.

Appare conseguentemente chiaro che le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli enti locali e che, anzi, le attribuzioni consultive si connotano per l'intrinseca connessione con le funzioni sostanziali di controllo collaborativo a dette Sezioni conferite dalla legislazione positiva.

3.1. Al riguardo, le Sezioni Riunite della Corte dei conti, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione unitaria di contabilità pubblica

incentrata sul “*sistema di principi e di norme che regolano l’attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici*”, da intendersi in senso dinamico anche in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri (delibera n. 54 del 2010).

Il limite della funzione consultiva, come sopra delineato, esclude qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa, che ricade nell’esclusiva competenza dell’ente che la svolge; esclude, altresì, che la funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali, ovvero con altre competenze della stessa Corte dei conti.

3.2. Con specifico riferimento alla richiesta oggetto della presente pronuncia, complessivamente intesa nei propri profili sostanziali, la Sezione osserva che essa può essere esaminata nel merito in quanto formulata in termini generali e rientranti nella materia della contabilità pubblica, dato che il quesito riguarda, nella sostanza, la corretta interpretazione di talune norme del Testo Unico Enti Locali (di seguito, TUEL) sulle quali, peraltro, già si è espressa la giurisprudenza erariale.

4. 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, comma 4, TUEL) o sulla base dei dati Istat del penultimo anno antecedente ai sensi dell’art. 156, comma 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".

Nello stesso senso si è espressa la Sezione regionale della Puglia con la deliberazione n. 141/2016/PAR del 28 luglio 2016.

Si è osservato che *"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, comma 4, del medesimo testo unico ai fini della composizione degli organi di governo, appare maggiormente rispondente alla finalità cui i 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 ... 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 ridotto 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)».

5. In conclusione, condividendosi gli arresti pretori sopra rammentati nonché la ivi prospettata *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 e 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.

P.Q.M.

Nelle sopra esposte considerazioni è il parere della Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, in relazione alla richiesta formulata dal Sindaco del Comune di Città Sant'Angelo (CH), trasmessa per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali.

DISPONE

che copia della presente deliberazione, a cura della Segreteria, sia trasmessa al Presidente del Consiglio comunale, al Sindaco del Comune Città Sant'Angelo (PE), nonché al Presidente del Consiglio delle Autonomie Locali.

Così deliberato a L'Aquila, nella Camera di consiglio del 25 giugno 2018.

L'Estensore

Il Presidente f.f.

F.to Luigi D'ANGELO

F.to Lucilla VALENTE

Depositata in Segreteria il 28 giugno 2018

Il Funzionario preposto al Servizio di supporto

F.to Lorella Giammaria