



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott.ssa Simonetta Rosa	Presidente
dott. Marcello Degni	Consigliere
dott. Giampiero Maria Gallo	Consigliere
dott. Mauro Bonaretti	Consigliere
dott. Luigi Burti	Consigliere
dott. Donato Centrone	I Referendario
dott.ssa Rossana De Corato	I Referendario
dott. Paolo Bertozzi	I Referendario
dott. Cristian Pettinari	I Referendario (Relatore)
dott. Giovanni Guida	I Referendario
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	I Referendario

nella camera di consiglio del giorno 6 novembre 2018

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 acquisita al protocollo di questa Sezione al n. 0016839 del 29 ottobre 2018, con la quale il Sindaco del Comune di Cisano Bergamasco (BG) ha chiesto un parere;

vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per deliberare sulla sopra indicata richiesta;

udito il relatore, dott. Cristian Pettinari.

PREMESSO

1.- Il sindaco del Comune di Cisano Bergamasco pone, con la richiesta indicata in epigrafe, quesiti relativi alla modalità di finanziamento dell'esercizio delle funzioni trasferite dalla regione ai comuni in materia di gestione del rischio sismico.

In particolare, l'ente ricorda al riguardo che, con l'art. 3, comma 83, della legge regionale n. 1 del 2000, sono state delegate ai comuni le funzioni relative al ricevimento delle denunce di opere in cemento armato normale e precompresso e di strutture metalliche (di cui al Capo II della Parte II del d.P.R. n. 380 del 2001), l'esecuzione degli accertamenti e l'adozione dei correlati provvedimenti di sospensione dei lavori; ricorda altresì che, con la deliberazione di G.R. 11 luglio 2014, n. 2129, in attuazione della legge regionale n. 1 del 2000 (art. 3, comma 108, lett. d), è stato riclassificato sotto il profilo sismico, con decorrenza 31 luglio 2014 (termine poi differito al 10 aprile 2016 dalla



deliberazione di G.R. 08 ottobre 2015, n. 4144), dalla “zona 4” alla “zona 3”, con il conseguente obbligo, per il Comune, così riclassificato, di aggiornamento della componente sismica degli studi geologici di supporto agli strumenti urbanistici, secondo le disposizioni di cui all’art. 57 della legge regionale n. 12 del 2005, nonché di valutazione di tutti i progetti delle strutture riguardanti nuove costruzioni (pubbliche e private) secondo le norme tecniche vigenti per le zone di “destinazione” della riclassificazione medesima.

La successiva legge regionale n. 33 del 12 ottobre 2015 ha poi disposto che siano trasferite ai comuni, singoli o associati, le funzioni della Regione di cui agli articoli 61, 90, comma 2, 93, comma 1, 94, comma 1, 96, 97, 99, 100 e 104 del d.P.R. n. 380 del 2001.

Con la deliberazione di G.R. 30 marzo 2016, n. 5001, la Regione ha quindi dettato linee di indirizzo e coordinamento per l’esercizio delle funzioni trasferite ai comuni in materia sismica, in vigore dal 10 aprile 2016, in particolare disciplinando l’attività di controllo sui progetti depositati e sugli interventi da realizzare nelle zone sismiche “3” e “4”, nonché sulla relativa istruttoria, da espletarsi anche mediante sopralluoghi in cantiere.

Successivamente, tale attività è stata fatta oggetto di semplificazione con la legge regionale n. 15 del 2017, tuttavia poi fatta oggetto *in parte qua* di abrogazione ad opera della legge regionale n. 22 del 2017, con conseguente riespansione delle competenze rimesse in capo agli enti locali dalla precedente legge regionale n. 33 del 2015.

Quanto al finanziamento delle funzioni trasferite, il comune dà atto che la deliberazione di G.R. 24 ottobre 2018, n. 699, autorizza “l’assegnazione della somma di € 509.501,00, a valere sul Bilancio 2018, ripartita in pari quote, ai comuni, singoli o associati, del territorio lombardo, classificati nelle zone sismiche 2 e 3, con popolazione fino a 5.000 abitanti (riferimento ai dati ISTAT al 1 gennaio 2018), quale contributo per l’esercizio, nella corrente annualità, delle funzioni trasferite con l’art. 2, comma 1, della l.r. 33/2015”.

Al contempo, l’ente dà atto dell’inattuazione dell’art. 1 della legge regionale n. 1 del 2000 – la quale, dopo aver ridistribuito diverse funzioni (fra cui quelle nella materia “del territorio, dell’ambiente e dell’infrastrutture”) fra i diversi livelli di governo sulla base del principio di sussidiarietà – prevede, al comma 10, che la Regione, le province, i comuni, le comunità montane e le autonomie funzionali svolgano e coordinino l’attuazione delle attività e dei servizi di propria competenza promuovendo e valorizzando l’apporto delle formazioni sociali e dei soggetti privati, con particolare riferimento alle strutture rappresentative della società civile e agli organismi senza finalità di lucro. A tal fine, la “Regione, gli enti locali e le autonomie funzionali cui sono trasferiti o delegati nuovi compiti possono individuare soggetti cui affidare, a seguito di valutazioni che ne rilevino l’opportunità in termini economici e tecnici, e previa individuazione dei livelli minimi di qualità, la gestione delle funzioni e dei compiti di propria competenza” (comma 11); in quest’ottica, “(e)ntro novanta giorni dall’entrata in vigore della (...) legge, il Consiglio regionale, acquisito il parere della conferenza di cui al comma 16, [avrebbe dovuto individuare]: a. i servizi e le attività che possono essere

oggetto di affidamento a terzi; b. i soggetti cui possono essere affidati i servizi e le attività; c. le modalità di affidamento, salva restando l'osservanza della normativa statale di settore; d. i termini massimi per l'espletamento di servizi ed attività affidati; e. le modalità di controllo e vigilanza sui servizi ed attività affidati; f. le forme di tutela delle amministrazioni pubbliche.

Ciò premesso, il Comune - richiamata la giurisprudenza contabile, che, in particolare, ha chiarito che l'ente locale conferente non può fare ricorso all'affidamento di incarichi a soggetti estranei per lo svolgimento di funzioni c.d. "ordinarie", attribuibili cioè a personale che dovrebbe essere previsto in organico - riferisce che: a) non ha alle proprie dipendenze personale qualificato e specializzato, sicché le nuove funzioni (regionali) trasferite nella fattispecie non possono essere legittimamente espletate quale "attività ordinaria di istituto"; b) per l'espletamento di tali nuove incombenze comunali dovrebbe dunque procedere all'affidamento di un apposito incarico professionale a soggetti terzi esterni all'ente; c) quand'anche fosse legittimo ricorrere ad un incarico professionale esterno all'ente, dovrebbe comunque allocare la relativa spesa tra le spese di personale (*ex art. 1, comma 557-bis, della legge n. 296 del 2006; art. 9, comma 28, del decreto legge n. 78 del 2010, convertito dalla legge n. 122 del 2010*).

2.- Ciò premesso, il Comune di Cisano Bergamasco formula dunque in via gradata, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2013, n. 131, i seguenti quesiti:

1) se in presenza dell'assegnazione, da parte della regione conferente, (anche) ai comuni sismici classificati di "zona 3", di somme per lo svolgimento della nuove funzioni trasferite, tali somme debbano essere allocate sul capitolo di spesa generale del personale dipendente;

in caso affermativo:

2) se, supposto che il comune "non abbia raggiunto il 100% della spesa ammissibile sul bilancio di previsione annuale", l'affidamento dell'incarico professionale specialistico all'esterno dell'ente sia legittimo, in considerazione dell'utilizzo delle risorse finanziarie regionali a tal fine stanziato;

in caso affermativo:

3) se sia comunque legittimo "l'affidamento dell'incarico professionale *de quo* all'esterno dell'ente, tenuto conto che, comunque e sino ad oggi, la Regione Lombardia non ha ancora deliberato per quanto puntualmente disposto dall'art. 1, comma 12, della legge regionale 5 gennaio 2000, n. 1".

CONSIDERATO

1.- Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla riconducibilità della richiesta proveniente dal Comune di Cisano Bergamasco 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, questa Sezione ha precisato, in più occasioni, che la funzione di cui al comma ottavo dell'art. 7 della legge n. 131 del 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 del 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 T.U.E.L.); la richiesta è dunque soggettivamente ammissibile (cfr. Sezione delle autonomie, deliberazione n. 13 del 17 dicembre 2007; 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 131 del 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 o di altri organi.

3.2.- Con riferimento alla richiesta oggetto della presente pronuncia, la Sezione rileva che essa, intesa in termini generali, attiene solo in parte alla materia della contabilità pubblica, dato che solamente il primo dei quesiti formulati, concernendo l'allocazione a bilancio di un contributo regionale, rientra effettivamente in detta materia, quale forma di corretta "costruzione" del bilancio dell'ente.

I rimanenti due quesiti sono invece inammissibili per le seguenti ragioni: il secondo, relativo alla legittimità dell'affidamento dell'incarico professionale specialistico all'esterno dell'ente, oltre ad essere concreto, evocando la specifica fattispecie in cui l'affidamento stesso dovrebbe essere operato, interseca infatti le funzioni di controllo, connesse anche all'emersione di specifiche potenziali fattispecie di responsabilità erariali, riconosciute a questa Corte dall'art. 3, comma 56, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, come sostituito dall'art. 46, comma 3, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, e dalla relativa legge di conversione, nonché dall'art. 1, comma 173, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, funzioni che, nel complesso, rendono non prospettabile tale quesito, per come formulato, in sede consultiva (v. in materia, per tutte, le deliberazioni di questa Sezione nn. 243/2013/IADC; 87/2014/REG); il terzo, inerendo anch'esso all'affidamento dell'incarico professionale "de quo" all'esterno dell'ente, sia pure "tenuto conto che, comunque e sino ad oggi, la Regione Lombardia non ha ancora deliberato per quanto puntualmente disposto dall'art. 1, comma 12, della legge regionale 5 gennaio 2000, n. 1", concerne valutazioni su atti gestionali specifici (l'affidamento dell'incarico professionale *de quo*), tali da determinare, in definitiva, un'ingerenza del giudice contabile nella concreta attività dell'Ente e, in ultima analisi, una compartecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza della Corte quale organo magistratuale (v. al riguardo, *ex multis*, le deliberazioni di questa Sezione nn. 293/2017/PAR; 100/2018/PAR).

3.3.- Il Collegio ritiene, pertanto, che la richiesta, intesa nei soli termini sopra riferiti (quesito riportato *sub* 1), possa essere conseguentemente scrutinata nel merito.

MERITO

4.- In via preliminare, la Sezione ribadisce che le scelte espresse dall'ente in materia di gestione del bilancio e di spesa pubblica rientrano, in concreto, nella discrezionalità dell'ente medesimo, quali scelte di amministrazione attiva; su di esse questa Corte non può dunque nemmeno indirettamente pronunciarsi.

5.- Ciò posto, si deve rilevare che l'ordinamento comunale è definito, in forza del generale principio di legalità (su cui v. per tutte Corte costituzionale, sentenze nn. 303

del 2003, 115 del 2011), dal complesso delle leggi statali e regionali che, nell'ambito delle reciproche competenze, definiscono l'assetto dell'ente e ne individuano le funzioni: in particolare, lo Stato è chiamato a definire gli organi e le funzioni fondamentali dell'ente locale (art. 117, comma 2, lett. p, Cost.); la Regione, nell'esercizio della propria potestà legislativa residuale (art. 117, comma 4, Cost.), può invece attribuire agli enti locali funzioni ulteriori. Gli artt. 81 e 119 Cost., nello statuire il principio dell'equilibrio di bilancio, impongono che, a fronte del trasferimento di nuove funzioni, vengano parimenti trasferite le risorse necessarie a farvi concretamente fronte (cfr. *ex multis* Corte costituzionale, sentenze nn. 205 del 2016 e 84 del 2018).

Nella fattispecie, la Regione, con l'art. 2, comma 1, della legge n. 33 del 12 ottobre 2015, ha trasferito ai comuni, singoli o associati, le funzioni regionali, disciplinate dal d.P.R. n. 380 del 2001 (agli articoli 61, 90, comma 2, 93, comma 1, 94, comma 1, 96, 97, 99, 100 e 104), in materia di costruzioni in zone sismiche. Il comma 4 dell'art. 4 della legge regionale 10 agosto 2017, n. 22 (Assestamento al bilancio 2017/2019), emendando *in parte qua* la legge regionale 12 ottobre 2015, n. 33, ha disposto, nei limiti delle disponibilità di bilancio, l'assegnazione di contributi a detti enti per l'esercizio delle funzioni regionali trasferite, "in funzione delle necessità organizzative e di supporto specialistico in materia sismica delle strutture tecniche comunali".

La deliberazione di Giunta regionale 24 ottobre 2018, n. 699, autorizza quindi "l'assegnazione della somma di € 509.501,00, a valere sul Bilancio 2018, ripartita in pari quote, ai comuni, singoli o associati, del territorio lombardo, classificati nelle zone sismiche 2 e 3, con popolazione fino a 5.000 abitanti (riferimento ai dati ISTAT al 1 gennaio 2018), quale contributo per l'esercizio, nella corrente annualità, delle funzioni trasferite con l'art. 2, comma 1, della l.r. 33/2015", ovvero quale contributo per l'esercizio delle funzioni, trasferite ai comuni, singoli o associati, di cui agli articoli 61, 90, comma 2, 93, comma 1, 94, comma 1, 96, 97, 99, 100 e 104 del d.P.R. n. 380 del 2001.

Tali somme vanno accertate in entrata quali trasferimenti regionali (titoli II dell'entrata) ed imputate ai capitoli su cui insistono le spese correlate all'esercizio delle funzioni trasferite, conformemente alla natura dei costi dei fattori produttivi a tal fine utilizzati dall'ente; a secondo delle dotazioni organiche e strumentali già in essere, infatti, tali risorse aggiuntive dovranno essere destinate all'acquisto dei fattori produttivi mancanti per l'esercizio di dette funzioni, generando in tal modo, a seconda delle possibili evenienze, spesa per personale, per beni o per servizi. L'unità elementare di bilancio interessata dalla spesa dovrà rispecchiarne, in particolare, la natura, secondo la classificazione economica e funzionale della stessa prevista conformemente alla c.d. armonizzazione contabile (decreto legislativo n. 118 del 2011 e ss.mm.ii.).

6.- Spetta al Comune richiedente, sulla base dei principi così espressi, valutare attentamente la fattispecie prospettata in punto sia di corretta allocazione delle partite finanziarie a bilancio sia di conformità a legge della disciplina della spesa, al fine di addivenire, in ogni caso, ad una corretta applicazione, in concreto, della disciplina legislativa vigente in materia.

P.Q.M.

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore

(dott. Cristian Pettinari)

Il Presidente

(dott.ssa Simonetta Rosa)

Depositata in Segreteria il

7 Novembre 2018

Il Direttore della Segreteria

(dott.ssa Daniela Parisini)

