



## CORTE DEI CONTI

### SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'UMBRIA

composta dai magistrati:

Antonio Marco CANU	Presidente
Vincenzo BUSA	Consigliere- relatore
Paola BASILONE	Consigliere
Annalaura LEONI	Referendario

nella Camera di consiglio del 10 giugno 2020

### **DELIBERAZIONE**

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

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione;

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;

VISTO il R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, recante il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, e le successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti e le successive modificazioni ed integrazioni;

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali;

VISTA la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14 del 16 giugno 2000, recante il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte, modificata dalle deliberazioni delle medesime Sezioni riunite nn. 2 del 3 luglio 2003 ed 1 del 17 dicembre 2004 e la deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229/CP del 19 giugno 2008;

VISTO l'atto di indirizzo della Sezione delle Autonomie approvato nell'Adunanza del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato dalla deliberazione n. 9/SEZAUT/2009/INPR;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 17 febbraio 2006, n. 5;

VISTA la nota del Consiglio delle Autonomie locali dell'Umbria del 2/03/2020, (prot. Corte dei conti n. 522 del 3/03/2020), con la quale è stata trasmessa una richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Trevi, ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 5 giugno 2003;

VISTA l'Ordinanza con la quale il Presidente ha deferito la decisione sulla richiesta di parere all'esame collegiale della Sezione convocata per la data odierna;

UDITO nella odierna Camera di consiglio, tenutasi in videoconferenza, ai sensi dell'art. 85, comma 3, lett. e) del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito in legge n. 27 del 24 aprile 2020 il relatore Cons. Vincenzo Busa;

### **PREMESSO IN FATTO**

Il Sindaco del Comune di Trevi, con lettera del 28 febbraio 2020, ha trasmesso, tramite il CAL Umbria, richiesta di parere ai sensi dell'art. 7, comma 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, acquisita agli atti della Sezione con prot. n. 522 del 3 marzo 2020, nei termini di seguito riportati.

*"L'art. 13 della legge regionale 02.10.2015, n. 10 dispone che le Comunità Montane continuino ad esercitare le funzioni attribuite dalla medesima legge, fino alla data di effettivo avvio delle funzioni da parte dell'Agenzia forestale regionale.*

*Il trasferimento delle funzioni all'AFOR è avvenuto lo scorso 1° luglio 2019, in forza dell'art. 11 comma 1) lett. a) della Legge Regionale 12/2018, attuata dalla delibera di G.R. n. 622/2019. Pertanto, ad oggi, la Comunità Montana, che non ha ancora terminato la procedura di liquidazione, non svolge per conto del comune di Trevi alcun servizio, né esercita le funzioni che risultano trasferite ope legis ad altro Ente, né informa i soci delle scelte che annualmente il liquidatore determina.*

*Ciò premesso si chiede di conoscere se questo comune, debba continuare a corrispondere la quota associativa richiesta ogni anno dal Commissario liquidatore, anche a seguito del predetto trasferimento di funzioni in capo all'Agenzia forestale regionale."*

### **CONSIDERATO IN DIRITTO**

La richiesta di parere risulta ammissibile sotto il profilo soggettivo e procedurale in quanto formulata dal Sindaco ed inviata tramite il Consiglio delle Autonomie locali, nel rispetto delle formalità previste dall'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003.

Per quanto concerne il profilo oggettivo, affinché la Corte dei conti possa pronunciarsi in sede consultiva, la questione ermeneutica alla stessa sottoposta deve necessariamente rivestire carattere di generalità ed astrattezza; il quesito, infatti, pur normalmente originato da una vicenda concreta – dalla quale, peraltro, deriva l'interesse dell'ente all'intervento in

sede consultiva della Corte – deve comunque sostanziarsi in una richiesta idonea a consentire una pronuncia espressiva di principi applicabili ad una serie indefinita di casi.

In proposito, la deliberazione n. 9/SEZAUT/2009/INPR del 4 giugno 2009 ha posto in evidenza la necessità che la Sezione regionale valuti se la richiesta ricevuta consenta di *“rendere un parere [...] abbia quindi valore di utilità in termini generali ed astratti e non soltanto in funzione delle particolaristiche e contingenti aspettative dell’Ente richiedente”*.

Quanto alla natura degli argomenti oggetto del quesito, le Sezioni Riunite della Corte dei conti in sede di controllo hanno ribadito che la funzione consultiva non può considerarsi una forma di consulenza generalizzata, ma va circoscritta alla materia della contabilità pubblica e resta comunque limitata a tematiche di ordine generale, lontane dall’esame di specifici casi concreti di gestione (Sezioni riunite, del. n. 54/CONTR/2010).

Tanto premesso, si osserva che il quesito in esame, ridotto nei suoi termini essenziali, tende a conoscere se, in applicazione della legge regionale n. 12/2018, art. 11, comma 1, lettera a), vi sia l’obbligo, da parte di un Comune, di corrispondere la quota associativa al Commissario liquidatore della Comunità Montana di appartenenza, visto il trasferimento di una parte delle sue funzioni all’Agenzia forestale regionale.

Il quesito attiene, sostanzialmente, agli effetti della soppressione delle Comunità montane, con cui è stata attuata una razionalizzazione dell’organizzazione amministrativa, a sua volta funzionale ad una riduzione della spesa pubblica. Obiettivo che, in virtù delle circostanze rappresentate dal Comune, risulterebbe ancora, almeno parzialmente, frustrato, con conseguenti oneri per l’ente locale.

Alla luce di quanto sopra, deve affermarsi che il parere richiesto dal Sindaco del Comune di Trevi, pure destinato a impattare indirettamente sulla contabilità pubblica, non è formulato in termini generali ed astratti. Esso appare preordinato, infatti, alla soluzione di una questione che riguarda uno specifico fatto di gestione.

La Sezione pertanto, astraendo dal caso concreto ed in conformità allo spirito di collaborazione che deve informare la funzione consultiva di cui al citato art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, andrà a rendere parere nei riportati termini di generalità ed astrattezza, fornendo indicazioni sulla portata e sull’ambito applicativo delle norme di riferimento, senza alcun richiamo né alcuna valutazione in ordine alla fattispecie concreta rappresentata nell’istanza.

## **MERITO**

Per inquadrare correttamente la questione in esame è opportuna una preliminare ricognizione della normativa in tema di Comunità montane.

Ai sensi dell’art. 27 del TUEL, tanto la costituzione quanto la disciplina delle Comunità montane, con particolare riferimento alle modalità di approvazione dello statuto, è demandata alle Regioni.

Nel ribadire che la disciplina delle Comunità montane rientra nella competenza legislativa residuale delle Regioni, la 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"*.

In coerenza con tale orientamento, l'art. 2, comma 22, della legge del 24 dicembre 2007 n. 244, statuisce che *"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 ..."*. La stessa Corte Costituzionale, nel dichiarare la incostituzionalità di talune previsioni della richiamata legge n. 244/2007, ritenute invasive della competenza regionale, ha puntualizzato che 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"* (Corte Cost. n. 237/2009).

Nel contesto di riferimento della legge n. 244/2007, siccome delimitato dalla Consulta, si inserisce la legge della Regione Umbria 23 dicembre 2011, n. 18, come modificata dalle leggi regionali 29 dicembre 2014, n. 29 e 29 dicembre 2016, n. 18, che - all'art. 63, comma 1 - ha previsto la soppressione delle Comunità montane, attribuendo al Presidente della Regione la competenza di provvedere al loro scioglimento.

La stessa legge n. 18/2011 ha altresì previsto che:

- *"Le comunità montane, ancorché sciolte, continuano ad esercitare le funzioni conferite con la presente legge alle unioni speciali di comuni [poi sopprese ex art. 1, L.R. n. 10/2015] e all'Agenzia forestale regionale fino alla data di adozione dello statuto di ciascuna unione ...e all'Agenzia forestale regionale fino alla data di trasferimento del personale nei ruoli dell'Agenzia stessa..."* (art. 63, comma 3);

- *"Il Presidente della Regione, contestualmente all'adozione del decreto di scioglimento delle comunità montane, nomina i commissari liquidatori ..."* (art. 64, comma 1);

- *"I Commissari, fino all'approvazione da parte della Giunta regionale del bilancio di liquidazione, si sostituiscono agli organi della comunità montana e garantiscono l'espletamento delle attività ordinarie e l'adozione degli atti di straordinaria amministrazione indifferibili ed urgenti..."* (art. 64, comma 5);

- *"I Commissari di cui all'articolo 64 predispongono e attuano ... un piano di liquidazione unitario per tutte le comunità montane e lo trasmettono alla Giunta regionale per l'approvazione. Contestualmente al piano i Commissari inoltrano alla Giunta regionale una proposta, formulata collegialmente, per pervenire ad una gestione unica. Il piano*

*unitario è redatto ai soli fini ricognitori nel rispetto del principio di individualità delle specifiche gestioni liquidatorie.” (art. 65-bis, comma 1)*

Occorre menzionare anche le disposizioni dell’art. 12 della legge regionale 2 aprile 2015, n. 10, che prevedono:

- l’attribuzione all’Agenzia forestale regionale delle funzioni, già esercitate dalle Comunità montane, di cui all’Allegato B, par. IV, della stessa legge (comma 1, modificato con decorrenza 1° gennaio 2019 dalla legge regionale 27 dicembre 2018, n. 12, in materia di *“Riordino delle funzioni amministrative regionali, di area vasta, delle forme associative di Comuni e comunale);*

- la conferma in via transitoria di talune funzioni in capo alle Comunità montane (comma 2-bis), alle cui dipendenze continua ad operare un contingente di personale, precisando che esse *“ancorché disciolte, continuano ad esercitare le funzioni [riattribuite all’Afor] fino alla data di effettivo avvio di esercizio delle funzioni medesime”* (comma 13).

L’insieme delle riferite disposizioni sembra prefigurare un graduale percorso di trasferimento delle funzioni di competenza delle Comunità montane che, alla data di entrata in vigore della menzionata l.r. n. 12/2018, non può dirsi completato.

La prosecuzione di fatto dell’esercizio di una parte delle attività istituzionali, in data successiva al 1° gennaio 2019, trova espressa conferma nella delibera della Giunta regionale 7 maggio 2019, n. 622, che *“al fine di consentire la conclusione del percorso di trasferimento delle funzioni previsto dal legislatore regionale”* fa propria la *“proposta relativa al [l’assegnazione di un] contingente di supporto alla gestione liquidatoria delle comunità montane presentata dai Commissari liquidatori delle Comunità montane.”*

La menzionata delibera conferma altresì come, alla data di emanazione, le attività della gestione liquidatoria non fossero state portate a termine, ravvisando pertanto la necessità di supportare la prosecuzione dell’attività dei commissari liquidatori.

A voler assumere in astratto, ossia prescindendo da ogni valutazione specifica, come tale non riconducibile alla funzione consultiva di competenza della Scrivente, che le attività connesse tanto alla gestione delle residue funzioni pubbliche quanto al protrarsi delle operazioni di liquidazione trovino obiettiva giustificazione, dovrebbe concludersi che anche l’acquisizione delle entrate di competenza delle Comunità montane, necessarie per il funzionamento dell’Organo di liquidazione, siano giustificate e legittime.

Ad un diverso profilo attiene invece l’indagine volta a stabilire la legittima acquisizione, da parte dei liquidatori, di specifiche entrate, come le quote associative. Premesso che tali richieste debbano trovare fondamento in apposite regolamentazioni

anche pattizie, si osserva che lo Statuto della Comunità montana dei Monti Martani, Serano e Subasio, all'articolo 10, lett. o) attribuisce al Consiglio il compito di *"fissare[re] i criteri per la determinazione dei contributi annui da corrispondersi dagli enti associati."*

Non è condivisibile infine la tesi, pure adombrata nell'istanza, che il contributo associativo debba correlarsi ad una qualche controprestazione. A differenza dei corrispettivi, invero, tale contributo non trova causa in una relazione sinallagmatica tra l'Ente e i propri associati. Fatte salve eventuali previsioni che inducano a diverse conclusioni, peraltro non indicate nell'istanza, è da ritenere pertanto che il pagamento della quota associativa non sia legato alla ricezione di servizi, dovendosi, invece, sostenere che il medesimo è concettualmente finalizzato a garantire tanto l'ordinario funzionamento della Comunità montana quanto le procedure di liquidazione che, allo stesso modo, ineriscono alle vicende, sia pure terminali, della stessa.

### **P.Q.M.**

Nelle su estese considerazioni è il parere di questa Sezione.

### **DISPONE**

che, a cura della Segreteria, copia della presente deliberazione sia trasmessa al Comune di Trevi, per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali dell'Umbria.

Così deciso, nella Camera di consiglio del 10 giugno 2020, tenutasi in videoconferenza, ai sensi dell'art. 85, comma 3, lett. e) del D.L. 17 marzo 2020, n. 18, convertito in legge n. 27 del 24 aprile 2020.

Il Magistrato estensore  
Vincenzo Busa

Il Presidente  
Antonio Marco Canu

Depositato il 02 luglio 2020  
Il Preposto della Sezione  
Roberto Attilio Benedetti

