



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati*:

dott. Marco Pieroni	presidente
dott. Massimo Romano	consigliere
dott. Tiziano Tessaro	consigliere
dott.ssa Gerarda Maria Pantalone	consigliere
dott. Marco Scognamiglio	referendario
dott.ssa Khelena Nikifarava	referendario
dott.ssa Elisa Borelli	referendario
dott.ssa Ilaria Pais Greco	referendario (relatore)

*riuniti mediante collegamento telematico

Adunanza del 8 aprile 2021

Visto l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

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

Visto il testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

Visti la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e il decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639, recanti disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della Corte dei conti;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti di cui alla deliberazione delle Sezioni Riunite del 16 giugno 2000, n. 14, e successive modificazioni;

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;

Vista la legge della Regione Emilia-Romagna 9 ottobre 2009, n. 13, istitutiva del Consiglio delle autonomie locali;

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie del 4 giugno 2009 n.

9/SEZAUT/2009/INPR;

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie del 19 febbraio 2014 n. 3/SEZAUT/2014/QMIG;

Viste le deliberazioni delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 8 del 26 marzo 2010 e n. 54 del 17 novembre 2010;

Visto l'articolo 17, comma 31, del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102;

Visto l'articolo 6, comma 4, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

Visto l'art. 14 commi 27 e 28 del d.l. n. 178 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010;

Visto l'art. 7 della legge regionale dell'Emilia-Romagna n. 21 del 2012 e successive modificazioni;

Vista la richiesta di parere avanzata dal Presidente dell'Unione Rubicone e Mare in data 25 maggio 2020;

Vista la nota istruttoria del Consiglio delle autonomie locali della Regione Emilia-Romagna;

Vista la deliberazione della Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna n. 99/2020/QMIG;

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie del 18 dicembre 2020 n. 01/SEZAUT/2021/QMIG;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 37 del 7 aprile 2021 con la quale la Sezione è stata convocata per la camera di consiglio odierna;

Udita nella camera di consiglio la relatrice dottoressa Ilaria Pais Greco;

FATTO E DIRITTO

1. La Sezione delle autonomie della Corte dei conti, nell'adunanza del 18 dicembre 2020, con deliberazione n. 1/SEZAUT/2021/QMIG depositata il 7 gennaio 2021, pronunciandosi sulla questione di massima posta dalla Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna con la deliberazione n. 99/2020/QMIG, ha enunciato il seguente principio di diritto:
"L'Unione di comuni, in persona del Presidente, è legittimata a ricorrere all'attività consultiva della Corte, ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, limitatamente a questioni inerenti alle funzioni proprie esercitate dall'Unione stessa";
2. la Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, al pari di tutte le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, si atterrà al principio di diritto enunciato

nel predetto atto di orientamento ai sensi dell'art. 6, comma 4, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

3. la Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, in chiave collaborativa e ai fini di ausilio delle Unioni e dei Comuni aderenti a un'Unione ai fini dell'accesso alla funzione consultiva della Corte,

DELIBERA

di approvare gli "Orientamenti per l'accesso alla funzione consultiva da parte delle Unioni di comuni e dei comuni facenti parte delle Unioni", di cui all'allegato parte integrante della presente deliberazione,

DISPONE

- che copia della presente deliberazione sia trasmessa - tramite posta elettronica certificata - ai Presidenti delle Unioni dei Comuni dell'Emilia-Romagna, al Presidente del Consiglio delle Autonomie locali della Regione Emilia-Romagna e all'Associazione nazionale dei Comuni italiani (ANCI);
- che l'originale resti depositato presso la segreteria di questa Sezione regionale di controllo.

Così deliberato nell'adunanza del 8 aprile 2021.

Il relatore

Ilaria Pais Greco

(firmato digitalmente)

Il presidente

(Marco Pieroni)

(firmato digitalmente)

Depositata in segreteria nella data
di apposizione della firma del funzionario preposto

Il funzionario preposto

(Roberto Iovinelli)

(firmato digitalmente)

“ORIENTAMENTI PER L’ACCESSO ALLA FUNZIONE CONSULTIVA DA PARTE DELLE UNIONI DI COMUNI E DEI COMUNI FACENTI
PARTE DELLE UNIONI”

1. La legittimazione delle Unioni dei Comuni ad accedere all’ausilio consultivo della Corte dei conti.

1.1. La Corte dei conti, Sezioni delle autonomie, con deliberazione n 1/SEZAUT/2021/QMIG ha ammesso le unioni di comuni all’ausilio consultivo delle Sezioni regionali di controllo della Corte¹.

1.2. La Sezione delle autonomie, nella delibera *de qua*, ha, dunque, rimeditato la clausola generale di tassatività di cui all’art. 7 della l. 131/2003, con un nuovo intervento nomofilattico².

A sostegno di tale rivisitazione, la Sezione delle autonomie ha richiamato l’obbligo per i comuni di piccole dimensioni, previsto dall’art. 14, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, di gestire in forma associata le funzioni fondamentali e la facoltà, prevista dal d.l. 95 del 2012 come alternativa a quanto previsto dal predetto art. 14, che i comuni fino a mille abitanti esercitino in forma associata tutte le funzioni e tutti i servizi pubblici loro spettanti mediante un’Unione di comuni.

Su tale impianto - ha ricordato la Sezione - è successivamente intervenuta la legge n. 56 del 1994 (cd. legge Delrio) che da un lato ha previsto l’abrogazione delle unioni fino a 1.000 abitanti, dall’altro, nell’intento di superare la stratificazione delle piccole realtà locali, ha potenziato il ruolo dell’unione. Infine, la Sezione delle autonomie, nella medesima delibera, ha rilevato che l’art. 18-bis d.l. n. 162/2019, convertito con modificazioni nella legge n. 8/2020, ha prorogato al 31 dicembre 2020 l’obbligo di esercizio associato delle funzioni.

¹ La questione origina dalla rimessione alla Sezione autonomie della Corte dei conti da parte della Sezione regionale di Controllo (delib. n. 99/2020/QMIG), in esito ad una richiesta di parere avanzata dall’Unione Rubicone e Mare, posto che l’Unione non è espressamente inclusa nell’elencazione prevista dall’art. 7, comma 8, della legge 131 del 2003.

² All’affermazione della legittimazione delle Unioni di Comuni la Sezione delle autonomie è giunta, nella citata delibera, prendendo le mosse dagli “indirizzi e criteri generali per l’esercizio dell’attività consultiva” fissati con propria delibera nell’adunanza del 27 aprile 2004 e successivamente integrati con deliberazione n 13/2007/SEZAUT, che ha confermato la natura tassativa dell’elencazione contenuta nell’art. 7 della l. 131/2003 circoscritta a Regioni, Province, Comuni e Città metropolitane, i quali esercitano la possibilità di accedere alla funzione consultiva della Corte attraverso i rispettivi legali rappresentanti pro-tempore ovvero tramite il Consiglio delle autonomie locali (CAL), se istituito. In particolare, la Sezione delle autonomie ha richiamato orientamenti delle Sezioni regionali di controllo che, pur nell’alveo della tassatività, hanno ritenuto ammissibile un’interpretazione estensiva della norma: da un lato l’orientamento che ha ritenuto ammissibile la richiesta di parere formulata da un’Unione solo se imputabile ai comuni che ne fanno parte, finalizzata alla risoluzione di quesiti riconducibili agli istanti stessi e sottoscritta da tutti i Sindaci dei Comuni membri, d’altro lato, l’orientamento che ha ritenuto ammissibile la richiesta di parere da parte di un’Unione quando il Sindaco se ne faccia istante nella sua contestuale veste di Presidente della Unione medesima. Da ultimo, la Sezione delle autonomie ha ripercorso i propri recenti approdi nella deliberazione n. 11/2020/QMIG in cui ha affermato che “la possibilità di andare oltre il significato letterale della legge, per applicare la norma anche a casi non espressamente previsti, ricorrendo all’interpretazione estensiva, è ammessa nel caso in cui l’oggetto non previsto possiede caratteri che lo assimilano a quelli contemplati dalla legge, tanto da presumere che il legislatore abbia ommesso involontariamente di comprenderlo insieme con gli altri”.

Secondo l'intervento dell'organo nomofilattico la normativa che vede l'unione di comuni intestataria obbligatoria di nuove funzioni, verrebbe, pertanto, di per sé a motivare l'inclusione dell'unione tra gli enti legittimati a formulare richieste di pareri alla Corte dei conti. D'altra parte – ricorda la Sezione –, nella deliberazione 20/SEZAUT/2018/QMIG del 22 ottobre 2018, è stato enunciato il principio di diritto secondo cui *"L'unione di comuni è direttamente soggetta ai vincoli relativi alla spesa del personale di cui all'art. 1, comma 562, della legge 296 del 2006"* precisando, in relazione alle Unioni non obbligatorie, che *"ferma restando la verifica del contenimento della propria spesa nei limiti del tetto di cui al comma 562 della legge 296/2006, la successiva verifica del rispetto dei vincoli specifici degli enti che associano le funzioni deve essere fatta seguendo il criterio del "ribaltamento" [...] della quota riferibile all'ente di cui si sta valutando il rispetto dei vincoli, in tal modo evidenziando che le Unioni di Comuni sono destinatarie dirette dei vincoli di finanza pubblica e, più in generale, delle norme di coordinamento della finanza pubblica"*.

1.3. La conclusione cui è pervenuta la Sezione delle autonomie, in sostanza, è che le Unioni sono proiezioni dei singoli enti partecipanti, finalizzate all'esercizio congiunto di funzioni di competenza dei comuni, cui si applicano i principi previsti per l'ordinamento di tali enti.

In questi termini, solo le Unioni e non altre forme associative (consorzi, ATO, etc.) possono essere assimilate al comune anche per quanto riguarda la possibilità di accedere alla funzione consultiva della Corte dei conti.

2. Il principio di diritto enunciato dalla Sezione delle autonomie.

Sulla questione di massima, posta dalla Sezione per l'Emilia-Romagna, la Sezione delle autonomie ha quindi enunciato il seguente

principio di diritto:

"L'Unione di comuni, in persona del Presidente, è legittimata a ricorrere all'attività consultiva della Corte, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, limitatamente a questioni inerenti alle funzioni proprie esercitate dall'Unione stessa".

Alla luce del suddetto principio, la Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna fissa i seguenti criteri di orientamento per l'accesso delle unioni, e dei comuni ad esse aderenti, alla funzione consultiva della Corte.

3. Il criterio funzionale stabilito dalla Sezione delle autonomie per la richiesta di parere da parte delle unioni.

Il principio affermato dalla Sezione delle autonomie si basa sul criterio funzionale dell'esercizio da parte dell'Unione delle funzioni e dei servizi ad essa conferiti dai comuni partecipanti e si sostanzia nella possibilità per le unioni di richiedere pareri *"limitatamente a questioni inerenti alle funzioni proprie esercitate dall'Unione stessa"*.

In base alla normativa vigente, le unioni rappresentano uno strumento essenziale per i comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti (3.000 se appartenenti alle Comunità montane), soggetti, ai sensi dell'art. 14, comma 28, del d.l. n. 78/2010 (e successive modificazioni)³, all'obbligo di esercizio associato delle funzioni fondamentali di cui al comma 27 del medesimo articolo, ad esclusione della lettera l.

In particolare, la legge l.r. 21/2012 (che ha adottato [...] "misure per assicurare l'adeguamento dell'articolazione delle funzioni amministrative sul territorio regionale ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, alla luce delle disposizioni di riordino territoriale e funzionale contenute nel decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78", art. 1, comma 1), all'art. 7, comma 3,⁴ non prevede, per i comuni in generale, la gestione in forma associata di tutte le funzioni descritte all'art. 14, comma 27 del d.l. n. 78/2010, ma solo la gestione associata dei sistemi informatici e almeno tre delle seguenti sette funzioni indicate dal medesimo art. 7 della stessa legge regionale: le funzioni previste alle lettere d), e), g), i) dell' art 14, comma 27, del d.l. n. 78/2010 nonché la funzione di gestione del personale, di gestione dei tributi, lo sportello unico telematico per le attività produttive (SUAP). I comuni possono scegliere in autonomia le tre funzioni, e devono indicarle nei progetti costitutivi delle unioni.

La norma esclude da questo "regime di favore" i comuni con meno di 5.000 abitanti (o 3.000, se i comuni sono appartenenti o già appartenuti a comunità montane) che, invece, sono tenuti, conformemente alla norma statale, ad esercitare in forma associata tutte le funzioni fondamentali di cui al comma 27 dell'art. 14 del d.l. n. 78/2010.

Alle funzioni conferite ai sensi del citato art. 7 della l.r. 21/2012, la l.r. 13/2015 ha aggiunto alcune funzioni in materia di tutela del territorio (in particolare del patrimonio boschivo), di vincolo idrogeologico, nonché in materia di turismo.

Tuttavia, il procedimento di formazione delle unioni di comuni, incentrato sul consenso e sulle deliberazioni dei consigli comunali, ha fatto sì che non tutte le unioni gestiscano tutte le funzioni e i servizi su elencati, dando origine a un panorama alquanto composito e frammentario.

Possono pertanto verificarsi casi in cui alcune funzioni non vengano svolte nella forma associata prevista dalla legge o casi in cui siano costituite unioni nelle quali le funzioni fondamentali sono conferite solo da alcuni comuni ma non da altri che le trattengono continuando a svolgerle a livello comunale.

³ Nella versione risultante dall'intervento additivo della Corte costituzionale n. 33/2019 - che ha dichiarato parzialmente illegittimo l'art. 14, comma 28, nella parte in cui non prevede la possibilità per il Comune di dimostrare, ai fini dell'esonero dall'obbligo, che (a causa della particolare collocazione geografica e dei caratteri demografici e socio ambientali) non sono realizzabili, con le forme associative imposte, economie di scala e/o miglioramenti, in termini di efficacia ed efficienza, nell'erogazione dei beni pubblici alle popolazioni di riferimento -, l'attuazione della norma che prevede l'esercizio obbligatorio in forma associata delle indicate funzioni fondamentali è stata dapprima prorogata al 31 dicembre 2020 dal d.l. n. 162/2019 e, successivamente, al 31 dicembre 2021 dal d.l. n. 183/2020.

⁴ Modificato dall'art. 31 della legge regionale 9/2013.

4. Legittimazione dell'unione e dei singoli comuni aderenti all'unione.

In ragione del possibile conferimento, tanto alle unioni "obbligatorie" (costituite fra comuni con meno di 5000/3000 abitanti per l'esercizio associato delle funzioni fondamentali) quanto alle unioni costituite su base volontaria, di funzioni fondamentali da esercitare obbligatoriamente in modo associato e di funzioni diverse dalle fondamentali e come tali associabili facoltativamente, l'unione è legittimata a richiedere pareri in materia di contabilità alla Sezione regionale di controllo, sulla base del principio espresso dalla Sezione delle autonomie, nei seguenti casi.

Per le funzioni, fondamentali e non fondamentali, e per i servizi conferiti all'unione cd. obbligatoria (costituita da comuni con meno di 5000/3000 abitanti) o all'unione costituita su base volontaria (da comuni con una soglia demografica superiore) o ancora per le funzioni o i servizi trattenuti dal singolo comune aderente all'unione, la legittimazione alla richiesta di parere è riconoscibile:

- in capo all'unione che allegghi e dimostri che la funzione o il servizio oggetto di parere le sono propri e cioè le sono stati conferiti dai comuni aderenti;
- in capo al comune dell'unione, che allegghi e dimostri, nella richiesta di parere, di svolgere a livello comunale e non associato la funzione o il servizio oggetto della richiesta di parere;

Viceversa la legittimazione sarebbe carente:

- in capo all'unione in caso di parere da questa richiesto per una funzione o un servizio non propri, in quanto trattenuti da un singolo comune aderente all'unione;
- in capo al singolo comune appartenente a un'unione in ordine a una funzione o a un servizio a questa conferiti e dei quali il comune si è spogliato.

Al fine di non incorrere in una possibile declaratoria di inammissibilità della richiesta di parere, le unioni o i comuni aderenti a un'unione indicheranno, nella richiesta di parere, se la stessa attenga a questioni riguardanti funzioni o servizi conferiti all'unione o trattenuti dal comune aderente alla stessa.

5. Legittimazione dell'organo rappresentativo dell'ente.

L'organo legittimato a formulare la richiesta di parere, in nome e per conto dell'ente, nei termini indicati, è, per l'unione, il suo Presidente nonché legale rappresentante, deputato a sottoscrivere, a pena di inammissibilità, la richiesta di parere formulata in nome e per conto dell'unione nell'esercizio di funzioni o servizi propri.

Per il comune aderente all'unione, che formuli richiesta di parere per funzioni o servizi comunali non conferiti, l'organo legittimato a sottoscrivere la richiesta è, ai fini della sua ammissibilità soggettiva, il Sindaco quale legale rappresentante dell'ente.

6. Modalità di presentazione del parere.

Al pari dei comuni, le unioni sono legittimate quindi a formulare richieste di parere alla Sezione regionale, di norma tramite il consiglio delle autonomie locali, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della l. n. 131 del 2003 secondo il quale le richieste di parere in materia di contabilità pubblica possono essere formulate alle Sezioni Regionali di controllo della Corte dei conti da Regioni e, di norma tramite il consiglio delle autonomie locali, da comuni, province e città metropolitane, nonché, in base all'interpretazione estensiva da ultimo avallata dalle Sezioni delle autonomie, anche dalle unioni di comuni.

L'intermediazione del CAL rappresenta una buona prassi e pertanto una modalità auspicabile nelle richieste di parere formulate alla Sezione di controllo da parte dagli enti (comprese le unioni), anche ai fini dell'implementazione delle forme di collaborazione che il CAL, quale organo di rappresentanza delle autonomie locali della Regione e di consultazione e coordinamento fra queste e la Regione Emilia Romagna, è chiamato a sviluppare con le Sezioni di controllo della Corte e la Regione, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003.