

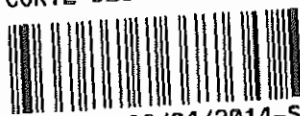


Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO

PER PER LE MARCHE

CORTE DEI CONTI



0001605-30/04/2014-SC_MAR-T71-P

Prot. N° Allegati

 Regione Marche - CAL - CREL
Registri CAL - CREL

0000125 | 05/05/2014
CAL_MARCHE | A

Al Signor Presidente
del Consiglio delle Autonomie Locali
delle Marche

Piazza Cavour n. 23
60121 ANCONA

Oggetto: Nota prot. n. 0000007 del 15.01.2014 del Sindaco del Comune di Morro d'Alba. Richiesta di parere relativa alla corretta interpretazione dell'art. 14 commi 27 ess. Del D.L. 31/05/2010 nr. 78.

Legge 5 giugno 2003, n. 131, art. 7, comma 8.

Si trasmette copia della deliberazione n.44/2014/PAR approvata nell'adunanza del 29 aprile 2014 concernente l'oggetto.

Il Direttore della Segreteria

(dot. Carlo Serra)



Del. n. 44/2014/PAR

CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LE MARCHE

nell'adunanza del 29 aprile 2014

composta dai magistrati:

Cons. Andrea LIBERATI – Presidente f.f.

Primo Ref. Valeria FRANCHI – componente

Primo Ref. Marco Di MARCO – componente relatore

PARERE
COMUNE DI MORRO D'ALBA

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

VISTO il Testo Unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

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

VISTO il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, con il quale è stata istituita in ogni Regione a statuto ordinario una Sezione regionale di controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000 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, ed in particolare l'art. 7, comma 8;

VISTO l'atto di indirizzo della Sezione delle Autonomie approvato nell'adunanza del 27 aprile 2004 avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato dalla deliberazione n. 9/SEZAUT/2009/INPR in data 3 luglio 2009 della Sezione delle Autonomie;

Vista la nota del Comune di Morro d'Alba, pervenuta per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali della Regione Marche in data 20 marzo 2014, con cui si rinnovava la richiesta di parere del 21 novembre 2013;

Vista la deliberazione di questa Sezione regionale di controllo n. 1/2014/PAR del 30 gennaio 2014;

UDITO il relatore dott. Marco Di Marco;

FATTO

In data 15 gennaio 2014 perveniva, per il tramite del CAL della Regione Marche, una richiesta di parere del Comune di Morro d'Alba ai sensi dell'art. 7 comma 8 della L. 131/03.

Il parere aveva per oggetto la corretta interpretazione dell'art. 14 commi 27 e ss. del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78 convertito in Legge 122/2010, in materia di gestione sovracomunale delle funzioni fondamentali dei comuni di ridotte dimensioni demografiche.



L'Ente esponeva che alcune funzioni di competenza comunale sono già gestite dall'unione alla quale aderisce il Comune di Morro d'Alba ma che il conferimento di ulteriori funzioni a livello sovracomunale - in adempimento degli obblighi previsti dal D. L. 78/2010 - avrebbe comportato un aumento delle spese a carico dell'ente (segnatamente, spese di personale). Pertanto, il sindaco chiedeva il parere della Sezione in merito all'obbligatorietà del conferimento delle funzioni fondamentali indicate dal comma 28 cit. all'unione dei comuni anche nel caso in cui ciò potesse comportare un aumento delle spese a carico dell'ente.

Con deliberazione n. 1/2014/PAR questa Sezione regionale di controllo sospendeva la decisione del merito rinviandone l'esame a data successiva alla decisione dei ricorsi presentati alla Corte Costituzionale dalle regioni Lazio, Veneto, Campania e Puglia, sulla legittimità costituzionale dell'art. 14, commi 27 e ss. del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78 convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122 così come modificati dall'art. 19 del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95 convertito dalla legge 7 agosto 2012, n. 135.

In data 11 febbraio 2014 veniva pubblicata la sentenza della Corte Costituzionale n. 22 che dichiarava non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalle ricorrenti.

DIRITTO

L'ammissibilità soggettiva ed oggettiva della richiesta di parere è già stata positivamente scrutinata da questa Sezione nella deliberazione n. 1/2014/PAR cit. e pertanto è possibile passare direttamente all'esame del merito.

La richiesta di parere investe la corretta interpretazione dei commi 27 e ss. dell'art. 14 del decreto legge n. 78/2010 concernenti l'obbligo di gestione associata delle funzioni fondamentali dei comuni di cui all'art. 117, secondo comma, lettera p) della Costituzione.

Ai sensi del comma 27 cit. sono funzioni fondamentali dei comuni:

- a) organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo;
- b) organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compreso i servizi di trasporto pubblico comunale;
- c) catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente;
- d) la pianificazione urbanistica e edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale;
- e) attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi;
- f) l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi;
- g) progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'art. 118, quarto comma, della Costituzione;
- h) edilizia scolastica per la parte non attribuita alla competenza delle province,



organizzazione e gestione dei servizi scolastici;

- i) polizia municipale e polizia amministrativa locale;
- l) tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale.

I-bis) i servizi in materia statistica .

L'attuale formulazione dei commi 28 e ss. dell'art. 14 cit. prevede che:

<< 28. *I comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, ovvero fino a 3.000 abitanti se appartengono o sono appartenuti a comunità montane, esclusi i comuni il cui territorio coincide integralmente con quello di una o più isole e il comune di Campione d'Italia, esercitano obbligatoriamente in forma associata, mediante unione di comuni o convenzione, le funzioni fondamentali dei comuni di cui al comma 27, ad esclusione della lettera l). [...].*

28-bis. Per le unioni di cui al comma 28 si applica l'art. 32 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 e successive modificazioni. Ai comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti si applica quanto previsto al comma 17, lettera a), dell'articolo 16 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148.

29. I comuni non possono svolgere singolarmente le funzioni fondamentali svolte in forma associata. La medesima funzione non può essere svolta da più di una forma associativa.

30. La regione, nelle materie di cui all'art. 117, commi terzo e quarto, della Costituzione, individua, previa concertazione con i comuni interessati nell'ambito del Consiglio delle autonomie locali, la dimensione territoriale ottimale e omogenea per area geografica per lo svolgimento, in forma obbligatoriamente associata da parte dei comuni delle funzioni fondamentali di cui al comma 28, secondo i principi di efficacia, economicità, di efficienza e di riduzione delle spese, secondo le forme associative previste dal comma 28. Nell'ambito della normativa regionale, i comuni avviano l'esercizio delle funzioni fondamentali in forma associata entro il termine indicato dalla stessa normativa.

31 bis. Le convenzioni di cui al comma 28 hanno durata almeno triennale e alle medesime si applica, in quanto compatibile, l'articolo 30 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. Ove alla scadenza del predetto periodo, non sia comprovato, da parte dei comuni aderenti, il conseguimento di significativi livelli di efficacia ed efficienza nella gestione, secondo modalità stabilite con decreto del Ministro dell'interno, da adottare entro sei mesi, sentita la Conferenza Stato-Città e autonomie locali, i comuni interessati sono obbligati ad esercitare le funzioni fondamentali esclusivamente mediante unione di comuni.

31-ter. I comuni interessati assicurano l'attuazione delle disposizioni di cui al presente articolo:

- a) entro il 1° gennaio 2013 con riguardo ad almeno tre delle funzioni fondamentali di cui al comma 28;

b) entro il 30 giugno 2014, con riguardo ad ulteriori tre delle funzioni fondamentali di cui al comma 27;

b-bis) entro il 31 dicembre 2014, con riguardo alle restanti funzioni fondamentali di cui al comma 27;

31-quater. In caso di decorso dei termini di cui al comma 31-ter, il prefetto assegna agli enti inadempienti un termine perentorio entro il quale provvedere. Decorso inutilmente detto termine, trova applicazione l'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131>>.

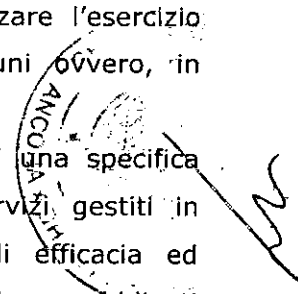
La sentenza della Corte Costituzionale n. 22/2014 nel dichiarare la non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dalle regioni Lazio, Veneto, Campania, Sardegna e Puglia ha affermato che le norme in commento risultano <<decisamente orientate ad un contenimento della spesa pubblica, creando un sistema tendenzialmente virtuoso di gestione associata di funzioni (e, soprattutto, quelle fondamentali) tra Comuni, che mira ad un risparmio di spesa sia sul piano dell'organizzazione "amministrativa", sia su quello dell'organizzazione "politica">>. Inoltre, esse costituiscono espressione <<di un legittimo esercizio della potestà statale concorrente in materia di "coordinamento della finanza pubblica", ai sensi del terzo comma dell'art. 117 Cost. (Corte Costituzionale, sentenza n. 22/2014).

Anche questo Collegio aveva già avuto modo di rilevare che le norme citate, imponendo obblighi di gestione associata, sono finalizzate ad ottenere un impiego efficiente delle risorse a disposizione degli enti locali. Infatti, l'esercizio sovracomunale delle funzioni e dei servizi fondamentali, indirizzandosi ad un bacino di utenti più ampio rispetto a quello dei comuni di limitate dimensioni demografiche, costituisce il mezzo attraverso cui realizzare economie di scala e, di conseguenza, significativi risparmi di spesa (Sezione di controllo per le Marche, deliberazione n. 1/2014/PAR)

Gli "strumenti" attraverso cui gli enti locali sono tenuti a realizzare l'esercizio sovracomunale delle funzioni sono rappresentati dalle unioni di comuni ovvero, in alternativa, dalle convenzioni costituite ai sensi dell'art. 30 TUEL.

In particolare, la facoltà di utilizzare convenzioni è sottoposta ad una specifica verifica in termini di incremento dell'efficienza e dell'efficacia dei servizi gestiti in convenzione. Infatti, in assenza di incrementi <<significativi livelli di efficacia ed efficienza>> nella gestione associata delle varie funzioni i comuni interessati sono obbligati ad esercitare le funzioni fondamentali esclusivamente mediante unione di comuni. Con decreto del Ministero dell'Interno del 11 settembre 2013 sono stati stabiliti i contenuti e le modalità con cui gli enti convenzionati devono attestare un risparmio complessivo di spesa corrente di almeno il 5 per cento rispetto all'esercizio precedente alla gestione associata mediante convenzione, nonché il conseguimento di un miglior livello di servizi.

Per le unioni, invece, non è prevista alcuna verifica da effettuare sui risparmi e sull'efficacia derivanti dalla gestione associata. Si precisa che i comuni con popolazione inferiore a mille abitanti possono accedere ad uno speciale modello di unione regolato



dall'art. 16 del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138, che presenta caratteri peculiari rispetto al modello tradizionale previsto dall'art. 32 TUEL.

Da quanto fin qui detto emerge che l'obbligo di gestione associata costituisce espressione di un principio generale di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi del terzo comma dell'art. 117 Cost., ispirato ad obiettivi di razionalizzazione e di risparmio della spesa pubblica. Tale principio, presenta, ad avviso del Collegio, un carattere assoluto ed inderogabile a cui debbono attenersi - senza esclusione alcuna - tutti i comuni presi in considerazione dal comma 28 (comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti ovvero inferiore a 3.000 abitanti se appartenenti o appartenuti a comunità montane).

Quanto alle modalità con cui avviare la gestione associata delle funzioni fondamentali, gli unici modelli organizzativi espressamente previsti sono quelli dell'unione di comuni o, nel rispetto di determinate condizioni, della convenzione.

Nonostante gli inevitabili limiti che comporta a carico dell'autonomia degli enti locali di minori dimensioni demografiche, il sistema normativo delineato dai commi 27 e ss. cit. presenta una notevole flessibilità in fase di implementazione. Infatti, nelle materie di competenza concorrente e residuale di cui all'art. 117, commi 3 e 4 Cost. l'individuazione della dimensione territoriale ottimale ed omogenea per lo svolgimento delle funzioni fondamentali è rimessa alle Regioni previa concertazione con i comuni interessati nell'ambito del Consiglio delle autonomie locali, tenendo conto dei <<principi di efficacia, economicità, di efficienza e di riduzione delle spese>>. Ovviamente, tale valutazione, di pertinenza della Regione, non può che essere effettuata a livello complessivo tenendo conto delle spese sostenute da tutti gli enti interessati e dei livelli di efficacia dei servizi.

Ne deriva che in base all'espressa previsione normativa il trasferimento delle competenze ad un livello di governo superiore rispetto a quello comunale non può mai comportare un incremento complessivo delle spese.

Il Comune di Morro d'Alba riferisce che in conseguenza del trasferimento di ulteriori funzioni all'unione di comuni (oltre a quelle già conferite in passato) si verificherebbe un incremento delle spese di personale.

Sul punto è necessario osservare, in primo luogo, che un raffronto tra i vari modelli di gestione (gestione associata / gestione non associata) dovrebbe tener conto non soltanto delle spese di personale ma anche di tutte le altre voci di spesa imputabili direttamente o indirettamente - alle specifiche funzioni come ad esempio i costi per l'acquisto di beni di consumo, per prestazioni di servizi, per uso di beni di terzi (ad es. licenze software) etc.

In secondo luogo, va precisato che ogni valutazione concernente le spese per la gestione associata delle funzioni può essere effettuata esclusivamente dalla Regione nella fase di perimetrazione della dimensione territoriale ottimale, da compiere, così come espressamente previsto dal comma 30 cit., secondo criteri che consentano di conseguire il primario obiettivo di contenimento delle spese complessive.

P.Q.M.

Nelle suesposte considerazioni è il parere di questa Sezione regionale di controllo.

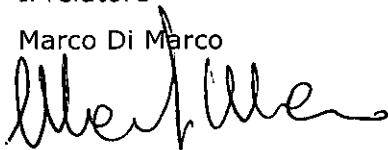
ORDINA

Alla segreteria di trasmettere la presente deliberazione al sindaco del Comune di Morro d'Alba e al Presidente del Consiglio delle Autonomie locali delle Marche.

Così deliberato in Ancona, nell'adunanza del 29 aprile 2014.

Il relatore

Marco Di Marco



Il Presidente f.f.

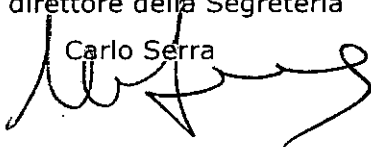
Andrea Liberati



Depositata in Segreteria in data

Il direttore della Segreteria

Carlo Serra



CORTE DEI CONTI - CODICE UFF. T71



DOC. INTERNO N.38678330 del 30/04/2014