

Deliberazione n. /2020/PAR

Provincia Perugia



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'UMBRIA

composta dai magistrati:

Vincenzo BUSA

Presidente f.f.

Paola BASILONE

Consigliere

Annalaura LEONI

Referendario

Eleonora LENER

Referendaria-relatrice

nella Camera di consiglio del 31 luglio 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 02/07/2020 (prot. Corte dei conti n. 2020), con la quale è stata trasmessa una richiesta di parere formulata dal Presidente della Provincia di Perugia, ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 5 giugno 2003;

VISTA l'ordinanza n. 10/2020 con la quale il Presidente f.f. ha deferito la decisione sulla richiesta di parere all'esame collegiale della Sezione convocata per la data odierna;

UDITA 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, la relatrice, Dott.ssa Eleonora Lener;

PREMESSO IN FATTO

Il Consiglio delle Autonomie locali per la Regione Umbria in data 2 luglio 2020 ha trasmesso alla Sezione regionale di controllo per l'Umbria, ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, richiesta di parere del 29 giugno 2020 formulata dal Presidente della Provincia di Perugia, acquisita agli atti della Sezione con prot. n. 1167/2020, nei termini di seguito riportati.

"Come noto il comma 2 dell'art. 38 del testo Unico degli Enti locali approvato con D.lgs. 267/00 prevede che:"3. I consigli sono dotati di autonomia funzionale e organizzativa. Con norme regolamentari i comuni e le province fissano le modalità per fornire ai consigli servizi, attrezzature e risorse finanziarie. Nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti e nelle province possono essere previste strutture apposite per il funzionamento dei consigli. Con il regolamento di cui al comma 2 i consigli disciplinano la gestione di tutte le risorse attribuite per il proprio funzionamento e per quello dei gruppi consiliari regolarmente costituiti". In applicazione di tale normativa l'art. 10 del regolamento del Consiglio provinciale testualmente recita che: "1. Ai gruppi consiliari sono assegnati locali idonei allo svolgimento delle attività politicoamministrativa degli stessi. Le spese di funzionamento e di manutenzione dei locali sono a carico dell'ente. 2. Nel bilancio dell'ente, compatibilmente con le disponibilità finanziarie, sono individuate le risorse da attribuire ai gruppi consiliari per l'esercizio delle proprie funzioni. 3. Il fondo può essere utilizzato per finanziare spese quali: stampa manifesti e pubblicazioni; acquisti e abbonamenti a giornali, riviste, organizzazione di studi e convegni ed ogni altra iniziativa riguardante materie di competenza della provincia, ai sensi della legge 56/2014. 4. Le risorse riferite al fabbisogno di ciascun gruppo per anno intero, sono assegnate in ragione del 30% in materia paritaria per ciascun gruppo mentre il restante 70% è attribuito in base al numero dei componenti di ciascun gruppo. 5. L'erogazione delle somme costituenti il fondo viene effettuata dall'economista provinciale in acconti e saldo. I gruppi consiliari, al

termine dell'anno solare, sono tenuti a rendicontare le spese sostenute a carico del suddetto fondo, allegando idonei documenti giustificativi. 6. Ciascun gruppo consiliare può chiedere di avvalersi di una unità di segreteria individuata all'interno dell'ente, al fine di svolgere funzioni di assistenza agli stessi". Ciò premesso, sulla scorta dei suesposti riferimenti normativi, si chiede di sapere se, in seguito all'introduzione della legge n. 56 del 2014, che nella materia di cui trattasi nulla prevede e che al comma 51 dell'art. 1 espressamente stabilisce : "in attesa della riforma del titolo V della Costituzione e delle relative norme di attuazione le province sono disciplinate dalla presente legge", non facendo alcun richiamo all'applicabilità del Testo Unico degli enti locali, sia ancora legittimo applicare la disciplina contemplata dall'art. 38 TUEL per il finanziamento dei gruppi consiliari costituiti in seno al consiglio provinciale".

CONSIDERATO IN DIRITTO

Sotto il profilo soggettivo e procedurale, la richiesta di parere risulta ammissibile in quanto formulata dal Presidente della Provincia di Perugia ed inviata tramite il Consiglio delle Autonomie locali, nel rispetto delle formalità previste dall'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003 che legittima le Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane - di norma tramite il CAL, se istituito - a richiedere pareri alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica.

La Sezione risulta, quindi, investita, per effetto della legge sopra citata, di una nuova funzione di consulenza che si affianca a quella di controllo sulla sana gestione finanziaria degli enti locali, previsto dal precedente comma 7, quale ulteriore esplicitazione delle "forme di collaborazione" tra la Corte dei conti e le autonomie territoriali promossa dalla stessa legge al fine di assicurare il coordinamento della finanza pubblica.

L'elencazione dei soggetti legittimati ad attivare la funzione consultiva è stata ritenuta di natura tassativa da un consolidato orientamento.

In particolare, come espresso ai fini del coordinamento dalla Sezione delle Autonomie con la pronuncia n. 13/AUT/2007, la legittimazione alla richiesta di parere, ai sensi della menzionata disposizione di legge, "è circoscritta ai soli enti previsti dalla norma, stante la natura speciale che essa assume, rispetto all'ordinaria sfera di competenze assegnate alla Corte".

La natura tassativa dell'elenco - ha precisato la Sezione delle Autonomie - "è provata anche dalla considerazione che l'elencazione (Regioni, Comuni, Province, Città metropolitane) riproduce letteralmente quella dell'articolo 114 della Costituzione, nel testo sostituito dall'art. 1 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, della quale l'articolo 7, comma 8, della legge 131/2003 è norma di attuazione" (Sezione Autonomie n. 13/AUT/2007).

La legittimazione alla richiesta di parere, inoltre, per i riflessi che ne possono scaturire sulla gestione finanziaria dell'ente, deve essere riconosciuta all'organo legislativamente investito della rappresentanza legale dell'ente medesimo ed individuabile, di regola, nel Presidente della Giunta regionale, nel Sindaco e – come nel caso di specie – nel Presidente della Provincia.

La richiesta, d'altro canto non appare rispondente a tutti i requisiti di ammissibilità oggettiva, necessari a consentirne un esame nel merito dalla Sezione adita.

Il quesito, infatti, sebbene rivesta i caratteri della generalità ed astrattezza ed escluda, quindi, ogni valutazione su atti o casi specifici – che determinerebbe un'ingerenza della Corte dei conti nella concreta attività dell'ente – e ogni interferenza con altre funzioni intestate alla stessa Corte e ad altri organi giurisdizionali, non rientra nell'ambito della contabilità pubblica.

Come noto, affinché la Corte dei conti possa pronunciarsi in sede consultiva, la questione ermeneutica alla stessa sottoposta deve necessariamente essere ricompresa "nella materia di contabilità pubblica", secondo il disposto dell'art. 7, comma 8, della citata l. 131/2003.

Sull'esatta individuazione di tale locuzione e, dunque, sull'ambito di estensione della funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, sono intervenute sia la Sezione delle Autonomie sia le Sezioni Riunite, con pronunce di orientamento generale, rispettivamente, ai sensi dell'art. 6, comma 4, d.l. n. 174/12 e dell'art. 17, comma 31, d.l. n. 78/09.

Le Sezioni Riunite in sede di controllo, con la deliberazione n. 54 depositata in data 17/11/2010, condividendo quanto già espresso dalla Sezione delle Autonomie con la deliberazione n. 5 del 17/02/2006, hanno affermato che la nozione di "contabilità pubblica" strumentale alla funzione consultiva deve assumere "un ambito limitato alle normative ed ai relativi atti applicativi che disciplinano l'attività finanziaria che precede o segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina inerente la gestione dei bilanci e dei relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la gestione delle spese, la disciplina del patrimonio, l'indebitamento, la rendicontazione ed i relativi controlli".

In base alla delineata configurazione, il concetto di contabilità pubblica consiste "nel sistema dei principi e norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici".

La funzione di consulenza riconosciuta alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti non è quindi di carattere generale, ma, coerentemente con le finalità di coordinamento della finanza pubblica perseguite dalla legge attributiva, si esplica esclusivamente su quesiti attinenti all'interpretazione di norme di contabilità e finanza pubblica, in modo da assicurarne una uniforme applicazione da parte delle autonomie territoriali.

Da ciò ne consegue che non è da condividere qualsivoglia interpretazione dell'espressione "*in materia di contabilità pubblica*" che, rendendo vano lo stesso limite posto dal legislatore, conduca al risultato di estendere l'attività consultiva in esame a tutti i settori dell'azione amministrativa realizzando, altresì, l'immissione di questa Corte nei processi decisionali degli Enti territoriali.

Le Sezioni Riunite innanzi citate ritengono anche che non siano "*parimenti condivisibili linee interpretative che ricomprendano nel concetto di contabilità pubblica qualsivoglia attività degli Enti che abbia, comunque, riflessi di natura finanziaria, comportando direttamente o indirettamente, una spesa, con susseguente fase contabile attinente all'amministrazione della stessa ed alle connesse scritture di bilancio*".

Così delineato l'ambito oggettivo della materia, la questione posta dal Presidente della Provincia di Perugia risulta estranea alla nozione di contabilità pubblica cui si riferisce l'art. 7, comma 8, della legge innanzi citata in considerazione del fatto che, così come formulata, comporta lo svolgimento di un'attività da parte della Sezione che non può in alcun modo collocarsi nell'ambito della funzione consultiva alla stessa attribuita dal legislatore.

Il Collegio ritiene, infatti, che la richiesta non verta sulle difficoltà interpretative della norma pubblica né sull'esatta individuazione di un principio concernente il corretto utilizzo delle risorse finanziarie pubbliche.

Al contrario, appare motivata dalla necessità di conseguire indicazioni generali in ordine alla fonte che disciplina il finanziamento dei gruppi consiliari costituiti in seno al Consiglio provinciale, le cui somme devono essere conciliate con le risultanze del bilancio dell'Ente.

In buona sostanza viene richiesto se la riforma degli enti locali introdotta con la legge 56 del 2014 (cd. legge Delrio) – che, nelle more dell'adozione di una complessiva riforma del Titolo V, parte II della Costituzione, ha ridefinito l'ordinamento delle province ed istituito le città metropolitane – abbia o meno abrogato, nel silenzio della legge, l'art. 38, comma 3, del TUEL.

Come noto, l'art.38 citato, nel dettare la normativa relativa ai Consigli comunali e provinciali, attribuisce ad una fonte secondaria, il regolamento del Consiglio, la disciplina della gestione di tutte le risorse attribuite per il funzionamento degli stessi e per quello dei gruppi consiliari che, secondo il consolidato orientamento della giurisprudenza costituzionale, sono organi interni del Consiglio e proiezione dei partiti politici nella relativa assemblea (Corte cost. sentenze nn. 39/14, 187/90).

Il tema, inoltre, per come trattato nel quesito esposto, non è sussumibile nella cosiddetta accezione "dinamica" di materia di contabilità pubblica - così come circoscritta dalle SSRR in sede di controllo, deliberazione n. 54/10 – che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri.

Non risulta, infatti, connesso alle "*modalità di utilizzo di risorse pubbliche nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti da principi di coordinamento della*

finanza pubblica, contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio".

Tanto considerato, la Sezione ritiene che la richiesta di parere non possa essere dichiarata ammissibile.

P.Q.M.

Dichiara inammissibile la richiesta di parere.

DISPONE

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

Così deciso, nella Camera di consiglio del 31 luglio 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
Eleonora Lener

Il Presidente f.f.
Vincenzo Busa

Depositato il
Il Preposto della Sezione
Roberto Attilio Benedetti