



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

Deliberazione n. 131/2016/SRCPIE/PAR

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, nell'adunanza del 18 ottobre 2016, composta dai Magistrati:

Dott.	Claudio CHIARENZA	Presidente f.f.
Dott.	Massimo VALERO	Consigliere
Dott.	Mario ALÌ	Consigliere
Dott.	Adriano GRIBAUDO	Primo Referendario - relatore
Dott.	Cristiano BALDI	Primo Referendario

Vista la richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di **Cerano (NO)** formulata con nota in data 15.9.2016 e pervenuta per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali (C.A.L.) del Piemonte il 16.9.2016, recante un quesito ai sensi dell'art. 7 comma 8 l. n. 131/2003;

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

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con Regio Decreto 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, 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 d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come

integrato e modificato dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9;

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

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite di questa Corte n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente f.f. ha convocato la Sezione per l'odierna seduta;

Udito il relatore, dott. Adriano Gribaudo;

FATTO

Con la nota pervenuta in data 16.9.2016 il Sindaco del Comune di Cerano (NO) ha rivolto alla Sezione una richiesta di parere in ordine alla questione inerente la possibilità di stipulare un contratto di assicurazione, comportante una spesa a carico dell'amministrazione comunale, a favore dei cittadini vittime di episodi di criminalità, quali furti in appartamento, rapine ecc...

In particolare il Sindaco del Comune, dopo aver fatto alcuni riferimenti al quadro normativo in materia di funzioni spettanti agli enti locali, in particolare in ordine alla popolazione ed il territorio comunale, formula un primo quesito chiedendo se sia legittima una spesa *"che il Comune decida di sostenere a favore di determinati cittadini, danneggiati da eventi di criminalità diffusa, quali furti in appartamento, rapine in strada ecc.... individuati quali destinatari di premi assicurativi"* (in realtà da intendersi quali destinatari di indennizzi assicurativi). In secondo luogo, in alternativa alla stipula di un contratto di assicurazione a favore dei cittadini, chiede *"se la spesa di che trattasi sia ammissibile sotto forma di contributo finanziario del Comune nell'ambito di apposito programma di sostegno, che presupponga una spesa sostenuta direttamente dai singoli cittadini a tutela degli eventi sopra descritti, cui seguirebbe un rimborso a carico dell'Ente previo riscontro del verificarsi di casistiche preventivamente determinate."*

PREMESSA

La richiesta di parere di cui sopra è intesa ad avvalersi della facoltà prevista dalla norma contenuta nell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, la quale dispone che le Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane possono chiedere

alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti "pareri in materia di contabilità pubblica".

La funzione consultiva delle Sezioni regionali è inserita nel quadro delle competenze che la legge 131/2003, recante adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha attribuito alla Corte dei conti.

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 con l'organo di controllo esterno.

Infatti, occorre rammentare che il parere della Sezione attiene a profili di carattere generale anche se, ovviamente, la richiesta proveniente dall'ente pubblico è determinata generalmente, dalla necessità di assumere decisioni in relazione ad una particolare situazione. L'esame e l'analisi svolta nel parere è limitata ad individuare l'interpretazione di disposizioni di legge e di principi generali dell'ordinamento in relazione alla materia prospettata dal richiedente, spettando, ovviamente, a quest'ultimo la decisione in ordine alle modalità applicative in relazione alla situazione che ha originato la domanda.

Occorre preliminarmente accertare se la richiesta di parere formulata a questa Sezione sia ammissibile sotto il profilo soggettivo ed oggettivo.

AMMISSIBILITÀ SOGGETTIVA

Con particolare riguardo all'individuazione dell'organo legittimato a inoltrare le richieste di parere dei comuni, si osserva che il sindaco è l'organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere in quanto riveste il ruolo di rappresentante dell'ente locale ai sensi dell'art. 50 T.U.E.L. Pertanto, la richiesta di parere formulata dal Comune di Cerano è ammissibile soggettivamente poiché proviene dall'organo legittimato, la stessa risulta inoltre inviata tramite il C.A.L. in conformità a quanto dispone la legge.

AMMISSIBILITÀ OGGETTIVA

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare che la disposizione, contenuta nel comma 8, dell'art. 7 della legge 131/03, deve essere raccordata con il precedente comma 7, norma che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di

verificare il rispetto degli equilibri di bilancio, il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma, 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 il co. 8 prevede forme di collaborazione ulteriori rispetto a quelle del precedente comma rese esplicite, in particolare, con l'attribuzione agli enti della facoltà di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica.

In quest'ottica, appare chiaro che le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli enti locali, ma che anzi le attribuzioni consultive "*in materia di contabilità pubblica*" si innestano nell'ambito delle funzioni sostanziali di controllo collaborativo ad esse conferite dalla legislazione.

Le Sezioni riunite della Corte dei conti, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, co. 31 del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno fornito ulteriori chiarimenti (delibera 17 novembre 2010, n. 54), precisando che la funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo nei confronti degli Enti territoriali deve svolgersi anche in ordine a quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica, e in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio.

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'autorità che la svolge; nonché esclude che la funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali.

Dunque, secondo la consolidata giurisprudenza contabile, possono essere oggetto della funzione consultiva della Corte dei Conti, le sole richieste di parere volte ad ottenere un esame da un punto di vista astratto e su temi di carattere generale. Devono quindi

ritenersi inammissibili le richieste concernenti valutazioni su casi o atti gestionali specifici, tali da determinare un'ingerenza della Corte 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. Analogamente, non risultano ammissibili richieste riferite a questioni sottoposte all'esame della Procura della Corte dei conti o di altra Autorità giudiziaria, al fine di evitare interferenze con procedimenti o giudizi in corso. (Corte conti, sez. reg. contr. Piemonte, 21.5.2015, n. 81).

Nella fattispecie occorre dare atto che viene sottoposto alla Sezione un quesito che in realtà risulta essere strettamente collegato ad una fattispecie concreta già sottoposta all'esame di questa Sezione proprio di recente, peraltro su questione già decisa precedentemente dalla Sezione Autonomie della Corte dei Conti, con delibera n. 11 del 29.4.2010.

Va infatti osservato che con istanza pervenuta in data 16.5.2016 il Comune di Cerano aveva formulato una richiesta di parere con cui esponeva dettagliatamente una specifica questione sottoposta all'esame dal consiglio comunale ed altri organi dell'ente locale. Aveva infatti riferito che a seguito della presentazione di una mozione da parte di un Capogruppo consiliare volta ad impegnare l'amministrazione " *a stipulare una polizza dedicata agli anziani vittime di fattispecie quali furti, scippi, rapine e raggiri verificatisi nel Comune di Cerano ...*" veniva avviato il relativo iter procedimentale ed in relazione allo stesso riferiva: "*Sulla proposta oggetto della mozione è stato reso il parere non favorevole di regolarità tecnica da parte del Responsabile del competente settore sulla base delle indicazioni fornite dalla Corte dei Conti – Sezione delle Autonomie – nell'adunanza del 31/03/2010. In particolare il parere trova il suo fondamento sulla considerazione che la Corte aveva ritenuto " non conforme a Legge una assunzione immotivata, da parte dell'Ente Locale, del rischio del terzo mediante stipulazione di un contratto di assicurazione che ipotizzi il rapporto diretto tra il terzo e l'impresa assicuratrice. Il Responsabile del Settore ragioneria ha reso inoltre parere non favorevole in considerazione del fatto che l'intervento di spesa non rientra fra quelli previsti e finanziati nell'ambito del bilancio 2016/2018. Il Consiglio Comunale ha poi deliberato un*

rinvio della decisione, per consentire all'Amministrazione di svolgere ulteriori approfondimenti e verifiche sulla tematica.”.

In conclusione quindi il Comune chiedeva un parere circa l'ambito di competenza del Comune *“ad assumere in via diretta – mediante stipula di un contratto di assicurazione – una spesa derivante dal pagamento di premi assicurativi a favore di cittadini, individuati secondo criteri predeterminati (reddito, età ...) e che abbiano subito gli interventi riportati nella mozione”*. Veniva altresì richiesto *“se, in alternativa, tale spesa sia ammissibile soltanto nell'ambito di un programma assistenziale, ovvero sotto forma di rimborso spese sostenute direttamente dai cittadini interessati ...”*.

Va rilevato che la predetta richiesta di parere veniva definita da questa Sezione con la deliberazione n. 96 del 14.7.2016 con cui la stessa veniva dichiarata inammissibile, essendo stato rilevato che: *“ove fosse reso uno specifico parere sulla questione dedotta la Sezione regionale di controllo finirebbe per pronunciarsi specificamente sulla legittimità o meno di una concreta operazione di cui è in corso l'iter, partecipando all'amministrazione attiva dell'ente locale, in contrasto con quanto pacificamente affermato dalla magistratura contabile nell'esercizio della funzione consultiva”*.

Nel caso di specie va osservato che la nuova istanza di parere pervenuta in data 16.9.2016 in realtà ripropone sostanzialmente gli stessi quesiti già formulati con la precedente richiesta del 16.5.2016. Viene infatti domandato nuovamente in primo luogo l'ammissibilità della stipula di un contratto di assicurazione a favore dei cittadini danneggiati da eventi di criminalità con assunzione della spesa derivante dal pagamento dei premi assicurativi, ovvero in subordine la possibilità di procedere ad un rimborso della spesa sostenuta direttamente dai cittadini sotto forma di contributo finanziario dell'ente locale. In siffatta situazione è palese che l'amministrazione comunale, dopo aver ricevuto la citata deliberazione 96/2016, abbia tentato di riproporre i medesimi quesiti, senza fare più alcun riferimento alla fattispecie concreta sottostante alla medesima. Va peraltro osservato che siffatta operazione potrebbe tradursi in una possibile elusione del pacifico divieto, elaborato dalla giurisprudenza delle sezioni consultive della Corte dei Conti, di pronunciarsi su questioni specifiche e concrete da parte della magistratura contabile.

In una situazione del tutto simile alla presente questa Sezione ha infatti già avuto modo di affermare che la *“reiterazione dell’istanza – come detto integralmente sovrapponibile alla precedente – è chiaramente volta ad aggirare il divieto di esercizio della funzione consultiva da parte della magistratura contabile su casi concreti e reali e sostanzialmente ad eludere il dictum contenuto nella pronuncia già resa”* (deliberazione 24.3.2016 n. 30).

Tutto ciò premesso è quindi chiaro che ove fosse reso uno specifico parere sui quesiti formulati la Sezione regionale di controllo –come già detto- finirebbe per pronunciarsi specificamente sulla legittimità o meno di una concreta operazione il cui iter procedimentale risulta in corso, partecipando con piena consapevolezza all’amministrazione attiva del Comune richiedente, ponendosi in contrasto altresì con quanto già statuito con la deliberazione n. 96/2016.

In conclusione la richiesta di parere del Comune di Cerano deve essere dichiarata inammissibile.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per il Piemonte dichiara inammissibile la richiesta di parere.

Copia del parere sarà trasmessa a cura del Direttore della Segreteria al Consiglio delle Autonomie Locali della Regione Piemonte ed all’Amministrazione che ne ha fatto richiesta.

Così deliberato in Torino nella camera di consiglio del 18 ottobre 2016.

Il Relatore

Il Presidente f.f.

F.to Dott. Adriano Gribaudo

F.to Dott. Claudio Chiarenza

Depositato in Segreteria il **20/10/2016**

Il Funzionario Preposto

F.to Dott. Federico Sola

