



CORTE DEI CONTI

Sezione regionale di controllo per la Puglia

La Sezione, composta dai magistrati:

Cinzia Barisano	Presidente
Giovanni Natali	Primo Referendario
Nunzio Mario Tritto	Primo Referendario
Daniela Piacente	Primo Referendario
Donatella Palumbo	Referendario
Antonio Arnò	Referendario
Valeria Mascello	Referendario
Maria Rosaria Pedaci	Referendario
Benedetta Civilla	Referendario
Salvatore Romanazzi	Referendario, <i>relatore</i>

ha adottato la seguente

DELIBERAZIONE

VISTA la nota n. 3342 del 30.07.2024 (prot. Corte dei conti n. 4767 del 16.10.2024) con la quale è stata trasmessa, con sottoscrizione del Sindaco, la richiesta di parere in esame;

VISTA la disposizione prot. 4795 del 17 ottobre 2024 con la quale la Presidente della Sezione ha assegnato l'esame della richiesta al sottoscritto relatore;

VISTA l'ordinanza n. 28 del 29 ottobre 2024 con cui la Presidente ha convocato la Sezione per la Camera di consiglio odierna;

UDITO, nella Camera di consiglio del 30 ottobre 2024, il relatore, Referendario Dott. Salvatore Romanazzi;

PREMESSA IN FATTO

Il Comune di Martignano (LE) in persona del Sindaco, ha inoltrato alla presente Sezione Regionale di controllo, una richiesta di parere dalla lettura della quale, invero, non appare oggettivamente possibile enucleare un quesito. Infatti, premessa l'esistenza fin dal 2011 dell'Unione di Comuni della Grecia Salentina a cui il Comune di Martignano ha aderito, la richiesta viene espressa nei seguenti termini: *"[...] Nonostante l'esistenza delle deliberazioni suddette (esecutive) i comuni si sono "scordati" di svolgere in modo associato le funzioni trasferite all'Unione di Comuni ed hanno continuato ad esercitarle singolarmente, vale a dire, comune per comune, senza neppure procedere alla revoca dei provvedimenti di trasferimento delle funzioni fondamentali comunali all'Unione di Comuni, ex art. 21-quinquies della L. 7 agosto 1990, n. 241, Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi.*

Ad aggravare la situazione, un Comune tra quelli aderenti all'Unione di Comuni, dopo avere trasferito l'intera funzione della Polizia Locale e Protezione Civile, ha posizionato del tutto autonomamente su strada statale un proprio autovelox che ha consentito l'incasso a beneficio del comune, per il solo 2021, di proventi per violazioni limiti massimi di velocità, ex art. 142, comma 12 bis, del D. Lgs. 285/1992 (Codice della strada) di ben € 4.986.830,85 e per il 2022 incassi pari a € 2.545.445,77; somme incassate che sarebbero di competenza dell'Unione di comuni, in quanto operati dall'ente locale territoriale interessato in carenza di potere oppure restituiti ai soggetti sanzionati, con inevitabili ricadute negative sul bilancio dell'ente locale territoriale interessato.

Si osserva che il funzionamento del suddetto autovelox è stato disinstallato con proprio provvedimento dal Prefetto.

Ai fini dell'ammissibilità del parere, il richiedente Sindaco dichiara in particolare che

- ✓ *il quesito proposto ha carattere generale e attiene a temi relativi alla contabilità pubblica;*
- ✓ *la propria tesi interpretativa in perito alle questioni sottoposte a codesta Corte dei conti è che i comuni abbiano agito e tuttora agiscono in carenza di potere in concreto, con conseguente invalidità dei provvedimenti emanati da parte dei singoli comuni;*
- ✓ *il parere richiesto non prospetta questioni inerenti alla sussistenza di danni erariali di competenza della Sezione giurisdizionale della Corte dei conti.*

In materia viene richiamata la Deliberazione n. 36/PAR/2013 della Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Puglia, assunta sulla richiesta di parere, prot. n. 592 del 7 febbraio 2013, formulata dal Sindaco del Comune di Martignano (LE)".

CONSIDERATO IN DIRITTO

1) Ammissibilità della richiesta del parere.

In via preliminare, nel corretto esercizio della funzione consultiva assegnata alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, occorre vagliare l'ammissibilità della richiesta di parere portata all'attenzione del Collegio.

Circa l'ammissibilità soggettiva.

La richiesta di parere è soggettivamente ammissibile in quanto formulata e sottoscritta digitalmente dal Sindaco del Comune di Martignano (LE), rispettando i principi espressi dalla Sezione delle Autonomie di questa Corte nella deliberazione n. 11/2020/QMIG, sia con riguardo all'ente che ha la capacità di proporre l'istanza, sia relativamente al soggetto che può formalmente avanzarla.

Circa l'ammissibilità oggettiva.

Quanto al profilo dell'attinenza con la materia della contabilità pubblica, si rappresenta che, con diverse deliberazioni, sia della Sezione delle Autonomie (n. 5/AUT/2006; n. 3/SEZAUT/2014/QMIG), sia delle Sezioni Riunite in sede di controllo (deliberazione n. 54/CONTR/2010, emanata ai sensi dell'art. 17, comma 31, D.L. 1 luglio 2019, n. 78, convertito dalla L. 3 agosto 2009, n. 102), la Corte dei conti ha perimetrato la materia della *"contabilità pubblica"*, precisando che *"la stessa coincide con il sistema di norme e principi che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici"* ed escludendo, dunque, di ricondurre tale funzione consultiva nell'alveo di una attività di consulenza generalizzata.

Inoltre, le Sezioni Riunite in sede di controllo, con deliberazione n. 54/CONTR/2010 sopra richiamata, nell'esprimere principi vincolanti per le Sezioni regionali di controllo relativamente al concetto di *"contabilità pubblica"*, hanno fatto riferimento ad una visione *dinamica* di tale accezione, che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri.

Sicchè, la nozione di “contabilità pubblica” non va circoscritta nel solo ambito della tenuta delle scritture contabili e/o alla normativa avente per oggetto le modalità di acquisizione delle entrate e di erogazione delle spese, ma va estesa a problematiche interpretative inerenti a statuizioni recanti limiti e divieti *“strumentali al raggiungimento degli specifici obiettivi di contenimento della spesa ed idonei a ripercuotersi sulla sana gestione finanziaria dell’Ente e sui relativi equilibri di bilancio”* (SS.RR. delibera n. 54, del 17 novembre 2010) e ciò anche se tali materie risultino estranee nel loro nucleo originario alla “materia della contabilità pubblica”.

Venendo, quindi, al quesito formulato dal Sindaco del Comune di Martignano, lo stesso riguarda la materia delle Unioni di comuni disciplinate dall’art. 32 del D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (*Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali*) il cui obiettivo è identificato dalla stessa norma nello *“esercizio associato di funzioni e servizi”*.

Al riguardo, va in via generale premesso che la gestione in forma associata delle funzioni e dei servizi comunali ha l’obiettivo di superare le difficoltà legate alla frammentazione dei piccoli comuni, nell’ottica di perseguire la razionalizzazione della spesa ed un incremento in termini di efficientamento dei servizi erogati alla collettività amministrata. In particolare, l’Unione, costituita da due o più comuni, viene identificata dall’ordinamento come ente locale dotato di statuto ed organi rappresentativi propri per l’esercizio di funzioni e servizi.

Con particolare riguardo all’esercizio obbligatorio in forma associata di funzioni e servizi, questo è previsto per i comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti e per l’esercizio di funzioni fondamentali. In tale contesto, le regioni hanno il compito di individuare i livelli territoriali ottimali di esercizio associato di funzioni comunali, nonché di promuovere e di favorire l’associazionismo.

Come correttamente richiamato dal Comune di Martignano, la Corte Costituzionale (sentenza n. 33/2019) ha affermato che la disposizione che impone ai comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti di gestire in forma associata le funzioni fondamentali (art. 14, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78) non è conforme al dettato costituzionale nella parte in cui non prevede la possibilità, in un contesto di Comuni obbligati e non, di dimostrare, al fine di ottenere l’esonero dall’obbligo, che a causa della particolare collocazione geografica e dei caratteri demografici e socio ambientali, del Comune obbligato, 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'Unione, infatti, e con essa l'obbligo (e non già mera facoltà) imposto a monte dal legislatore per i comuni di più ridotte dimensioni di esercitare in forma associata le funzioni fondamentali, risponde all'idea di fondo di realizzare economie di scala. Di talché, il legislatore ha valutato che incrementando (fino al livello "ottimo" territoriale individuato dalle regioni) la scala di erogazione dei servizi, si sarebbero generate economie di scala e con esse risparmi di spesa, nonché ottimizzazione in termini quali-quantitativi dei servizi erogati in favore della collettività.

Ricorrendo, dunque, le condizioni dimensionali summenzionate, il legislatore prevede un obbligo di adesione all'Unione, sottraendo la valutazione discrezionale – e con essa l'attività di contemperamento degli interessi in gioco – alla singola amministrazione comunale a cui comunque è assicurata una rappresentanza in seno all'Unione medesima.

In ragione del combinato disposto del primo periodo del quinto comma del citato art. 32 del TUEL (*"All'unione sono conferite dai comuni partecipanti le risorse umane e strumentali necessarie all'esercizio delle funzioni loro attribuite"*), nonché del successivo comma 7 del medesimo articolo (*"Alle unioni competono gli introiti derivanti dalle tasse, dalle tariffe e dai contributi sui servizi ad esse affidati"*) letto in maniera non tassativa quanto all'elencazione degli introiti derivanti dai servizi in argomento, deve ritenersi che il trasferimento di funzioni dal Comune all'Unione di comuni, peraltro nel caso di specie obbligatorio, non possa restare lettera morta (in termini: Sez. Regionale di Controllo per la Puglia, deliberazione n. 36/PAR/2013).

Ed infatti, con riguardo alla situazione prospettata dal Comune di Martignano nella richiesta di parere, parrebbe che al formale conferimento di funzioni dai comuni all'Unione di comuni della Grecia Salentina, sia stata poi data concreta attuazione soltanto in misura parziale, al punto che per alcuni servizi (es. Polizia Locale) il singolo comune continua regolarmente ad acquisire al proprio bilancio i relativi introiti che, nel caso in esame, sono costituiti da somme di ammontare non trascurabile derivanti da violazioni dell'art. 142 del Codice della strada rilevate da apparecchiatura autovelox all'uopo installata.

Orbene, il caso, pur rientrando nell'alveo della contabilità pubblica, per come rappresentato dal Comune di Martignano, non può rappresentare oggetto di parere da parte di questa

Sezione, non essendo oggettivamente enucleabile un quesito. Tuttavia, convertendo in termini funzionali la prospettazione proposta dal Comune istante, il punto da dirimere sembrerebbe individuarsi nella corretta competenza riguardo all'acquisizione degli introiti legati ad una funzione (Polizia Locale) attribuita dal singolo Comune all'Unione di comuni.

Sul punto, questa Sezione, in un'ottica collaborativa con l'Ente, non può non evidenziare come al "trasferimento" – in questo caso obbligatorio per legge – debba seguire anche un conferimento di adeguate risorse umane e strumentali per l'esercizio concreto delle funzioni trasferite.

Sul punto, il Collegio ritiene utile richiamare alcuni orientamenti già adottati dalla Corte dei conti, sebbene gli stessi siano stati resi con riguardo alla gestione associata di funzioni comunali. E' stato al riguardo ritenuto che *"[...] in caso di gestione associata del servizio di polizia locale va rispettato il principio di "territorialità" dell'accertamento, da intendere come corrispondenza dell'ambito territoriale del comune con le sanzioni irrogate e la corrispondenza di queste ultime con l'importo effettivamente accertato dall'Ente"* (Sez. Controllo Toscana, deliberazione n. 11/2012/PAR, che riprende l'orientamento già espresso nelle deliberazioni della medesima Sezione nn. 170/2009/PRSE e 475/2009/PRSE). Tale principio di c.d. "territorialità" è peraltro stato valorizzato anche nella fase della liquidazione dell'Unione di comuni ritenendo che *"[...] gli organi di liquidazione dell'unione devono riversare le riscossioni delle entrate derivanti da sanzioni al codice della strada ai comuni dai quali la gestione della funzione era stata attribuita."* (Sez. Controllo Lombardia, deliberazione n. 132/2016/PAR).

In altri termini, il principio della c.d. "territorialità" di cui alle citate deliberazioni deve ritenersi integrato atteso che, in aderenza al dettato normativo (art. 142, comma 12 bis, nonché art. 208 del Codice della strada), gli introiti derivanti da sanzioni relative all'accertamento delle violazioni dei limiti massimi di velocità sono ripartiti come segue:

- ✓ 50 per cento all'ente proprietario della strada su cui è stato effettuato l'accertamento;
- ✓ 50 per cento all'ente da cui dipende l'organo accertatore.

P.Q.M.

la Sezione Regionale di Controllo per la Puglia dichiara inammissibile oggettivamente la richiesta presentata dal Comune di Martignano, nei termini di cui in motivazione.

La presente deliberazione sarà trasmessa, a cura della Segreteria, all'Amministrazione interessata.

Così deliberato in Bari nella camera di consiglio del 30 ottobre 2024.

Il Magistrato relatore

F.to Salvatore Romanazzi

La Presidente

F.to Cinzia Barisano

Depositata il 4 novembre

Il Direttore della Segreteria

F.to Elisabetta Lenoci