



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DELLE AUTONOMIE

**ATTIVITÀ CONSULTIVA - AMMISSIBILITÀ SOGGETTIVA PER
LE UNIONI DEI COMUNI AI SENSI DELL'ART. 7, COMMA 8, LEGGE N. 131/2003**

DELIBERAZIONE N. 01/SEZAUT/2021/QMIG





CORTE DEI CONTI

SEZIONE DELLE AUTONOMIE

N. 1/SEZAUT/2021/QMIG

Adunanza del 18 dicembre 2020

Presieduta dal Presidente della Corte dei conti

Guido CARLINO

Composta dai magistrati:

Presidenti di sezione Maurizio GRAFFEO, Francesco PETRONIO, Josef Hermann RÖSSLER, Fulvio Maria LONGAVITA, Fabio VIOLA, Donata CABRAS, Maria Teresa POLITO, Antonio CONTU, Andrea ZACCHIA, Roberto BENEDETTI, Salvatore PILATO, Michele ORICCHIO, Maria RIOLO, Lucilla VALENTE, Piergiorgio DELLA VENTURA, Stefano SIRAGUSA, Maria Annunziata RUCIRETA;

Consiglieri Alfredo GRASSELLI, Stefania FUSARO, Adriana LA PORTA, Ida CONTINO, Dario PROVVIDERA, Vincenzo BUSA, Stefano GLINIANSKI, Valeria FRANCHI, Luigi DI MARCO, Amedeo BIANCHI Filippo IZZO;

Primi Referendari Michela MUTI;

Referendari Alessandra CUCUZZA, Marco SCOGNAMIGLIO.

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

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

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e le successive modificazioni ed integrazioni;

Visto l'art. 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Visto l'art. 7, comma 8, della 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 regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni Riunite con la deliberazione n. 14 del 16 giugno 2000 e le successive modifiche ed integrazioni;

Visto l'art. 6, comma 4, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213 e le successive modifiche ed integrazioni;

Vista la deliberazione n. 99/2020/QMIG, con la quale la Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, in riferimento alla richiesta di parere presentata dal Presidente dell'Unione di comuni Rubicone e Mare, ha rimesso al Presidente della Corte dei conti, ai sensi dell'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, e dell'art. 6, comma 4, del d.l. n. 174/2012, una questione di massima avente ad oggetto l'interpretazione del comma 4-bis, aggiunto dalla legge di conversione 27 del 4 aprile 2020 al corpo dell'art. 92 del decreto legge 17 marzo 2020, n. 18, che prevede il pagamento di servizi di trasporto pubblico locale e regionale anche per le prestazioni e le corse non effettuate e nel cui ambito la Sezione medesima ha ritenuto di sollevare due questioni aventi carattere di interesse generale concernenti la legittimazione delle Unioni di comuni a ricorrere all'attività consultiva della Corte in relazione a funzioni attribuite alle Unioni stesse;

Vista l'ordinanza del Presidente della Corte dei conti n. 14 del 6 novembre 2020, con la quale, valutati i presupposti per il deferimento dell'esame e della risoluzione della predetta questione di massima ai sensi del richiamato art. 6, comma 4, del d.l. n. 174/2012, è stata rimessa alla Sezione delle autonomie la pronuncia in ordine alla questione prospettata dalla Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna;

Vista la nota del Presidente della Corte dei conti n. 1110 del 9 dicembre 2020 di convocazione in video conferenza dell'odierna adunanza della Sezione delle autonomie;

Udito il Relatore, Primo Referendario Michela Muti;

PREMESSO

La questione di massima rimessa dalla Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna attiene al profilo dell'ammissibilità soggettiva della richiesta di parere presentata dal Presidente dell'Unione Rubicone e Mare, Unione di comuni.

La Sezione remittente, dopo aver evidenziato che rimane demandato alla stessa il giudizio circa l'ammissibilità oggettiva del quesito, chiede l'ausilio ermeneutico in ordine all'interpretazione dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, posto che l'Unione di comuni non è espressamente inclusa nell'elencazione normativamente prevista.

L'indicata disposizione prevede infatti che *«Le Regioni possono richiedere ulteriori forme di collaborazione alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, nonché pareri in materia di contabilità pubblica. Analoghe richieste possono essere formulate, di norma tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche da Comuni, Province e Città metropolitane. Richieste di*

parere nella medesima materia possono essere rivolte direttamente alla Sezione delle autonomie della Corte dei conti: per le Regioni, dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome; per i Comuni, le Province e le Città metropolitane, dalle rispettive componenti rappresentative nell'ambito della Conferenza unificata».

La Sezione, in particolare, richiede, quindi:

- 1) *«se in base all'interpretazione sistemica dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, tenuto conto dell'assoggettamento delle Unioni di comuni alle norme di coordinamento della finanza pubblica e di razionalizzazione della spesa, sia riconoscibile in capo all'Unione stessa, in persona del suo Presidente, la legittimazione a ricorrere all'attività consultiva della Corte in relazione a funzioni attribuite all'Unione;*
- 2) *se, in base all'interpretazione sistemica dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 e tenuto conto del ruolo delle Unioni di Comuni nell'ambito delle norme di coordinamento della finanza pubblica e di razionalizzazione della spesa, sia riconoscibile in capo all'Unione stessa la legittimazione a ricorrere all'attività consultiva della Corte per conto di tutti o di parte dei Comuni che la compongono e, in tal caso, da parte di chi debba essere sottoscritta la richiesta di parere».*

CONSIDERATO

1. Come già specificato da questa Sezione delle autonomie nella recente deliberazione n. 11/2020/QMIG, occorre evidenziare che i limiti della funzione consultiva attribuita alla Corte dei conti attengono, quanto al profilo soggettivo, sia all'ente che ha la capacità di proporre l'istanza, sia al soggetto che può effettuare formalmente la richiesta.

«Il primo limite, che può definirsi come "legittimazione soggettiva esterna", è posto espressamente dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003. La legittimazione soggettiva esterna a richiedere pareri alle Sezioni regionali di controllo appartiene alle Regioni, che la esercitano direttamente, e a Comuni, Province e Città metropolitane, le cui richieste sono formulate, di norma, tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito.... Il secondo limite, che può definirsi come "legittimazione soggettiva interna", riguarda il potere di rappresentanza del soggetto che agisce in nome e per conto dell'ente nella richiesta di parere».

Nel caso all'esame, la questione attiene al limite relativo alla legittimazione soggettiva esterna, ma, come si prospetterà in prosieguo, con riflessi anche sulla legittimazione soggettiva interna. In particolare, l'esatta esplicitazione della questione sarà articolata attraverso una ricostruzione effettuata tramite le precedenti delibere di questa Sezione, a ritroso dalla QMIG n. 11/2020 alla n. 13/2007, e gli orientamenti delle Sezioni regionali di controllo.

2. Negli "Indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva" deliberati nell'adunanza del 27 aprile 2004, questa Sezione precisava che *«la legittimazione a richiedere pareri è circoscritta ai soli enti previsti dalla norma, stante la natura speciale che essa assume*

rispetto all'ordinaria sfera di competenze assegnate alla Corte». Aggiungeva, inoltre, come fosse corretto «limitare l'ammissibilità delle richieste agli organi rappresentativi degli Enti (Presidente della giunta regionale, presidente della Provincia, sindaco o, nel caso di atti di normazione, il Consiglio regionale, provinciale, comunale), anche al fine di evitare il rischio della disorganica proliferazione di richieste provenienti dallo stesso ente».

Gli "Indirizzi generali" del 2004 sono stati quindi espressamente integrati dalla successiva deliberazione n. 13/2007/SEZAUT, che nel PQM precisa che «il Consiglio delle autonomie locali, dove è già istituito, non è legittimato a chiedere direttamente e autonomamente pareri».

Come è stato da ultimo recentemente evidenziato nella deliberazione n. 11/2020/QMIG, «per quanto riguarda la legittimazione soggettiva alla richiesta di pareri, questa Sezione, nelle pronunce sopra richiamate ha affermato il carattere tassativo dell'elencazione degli enti legittimati a formulare le richieste di parere, individuati in Regioni, Province, Comuni e Città metropolitane, i quali esercitano tale possibilità attraverso i rispettivi legali rappresentanti pro-tempore ovvero tramite il Consiglio delle autonomie locali (CAL), se istituito, in caso di richiesta di parere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti. Nel caso, invece, in cui la predetta richiesta venga indirizzata direttamente alla Sezione delle autonomie (ipotesi introdotta dall'art. 10-bis, del d.l. 24 giugno 2016 n. 113, convertito dalla l. 7 agosto 2016 n. 160, che ha innovato l'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131 in materia di attività consultiva della Corte), la stessa dovrà essere formulata per le Regioni, dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e dalla Conferenza dei Presidenti delle assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, mentre per i Comuni, le Province e le Città metropolitane, dalle rispettive componenti rappresentative nell'ambito della Conferenza unificata».

La Sezione richiama, quindi, la deliberazione n. 13/AUT/2007, che ribadiva la natura tassativa dell'elenco contenuto nell'art. 7 sopra richiamato, anche in base alla considerazione che l'elencazione (Regioni, Comuni, Province e 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 n. 131/2003 è norma di attuazione.

Sempre nella deliberazione n. 11/2020 si è, inoltre, 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 omissivamente di comprenderlo insieme con gli altri».

Proprio la deliberazione n. 13/2007 richiamata nella n. 11/2020, riveste particolare importanza nell'esame della questione in oggetto, perché attinente alla risoluzione di una questione di massima presentata sempre dalla Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, relativa all'ammissibilità soggettiva di una richiesta di parere presentata da una Comunità montana.

L'anzidetta Sezione preliminarmente rilevava che due Sezioni di controllo, quelle per la Sardegna e per la Campania, avevano ritenuto ammissibili le richieste di parere presentate da Comunità montane.

In particolare, la prima le aveva ritenute ammissibili in ragione della specialità dell'ordinamento regionale e del regolamento del Consiglio delle Autonomie Locali (in prosieguo CAL) che espressamente prevedeva la possibilità di estendere la legittimazione per la richiesta di pareri ad altre ipotesi non previste dall'art 7, comma 8, della legge n. 131/2003.

Ciò premesso, la Sezione delle autonomie esprimeva il principio, poi richiamato dalla deliberazione n. 11/2020, ed esaminava se, nel caso delle Comunità montane, si potesse andare oltre il significato letterale della norma, in considerazione di una omissione involontaria del soggetto da parte del legislatore.

A questo proposito la Sezione rilevava che:

- le Comunità montane erano elencate tra gli enti locali nel testo unico n. 267/2000 e che le caratteristiche dell'autonomia riconosciuta alle stesse Comunità non fosse sufficiente ad assimilarla agli altri enti;
- la stessa legge 131/2003, all'art. 4, trattava le Comunità montane.

Pertanto, si poteva argomentare che nell'art. 7 della l. n. 131/2003 non potessero essere state involontariamente escluse le Comunità montane.

Nella ricostruzione la Sezione delle autonomie si soffermava, quindi, sulla differente posizione della Sezione regionale di controllo per la Toscana. Quest'ultima, nella deliberazione n. 3P del 10 luglio 2006, riconosceva la legittimazione a richiedere il parere, tramite il CAL, del Presidente per l'Unione nazionale delle Comunità montane della Toscana (UNCCEM) in virtù di una convenzione, sottoscritta il 16 giugno 2006, con lo stesso CAL e la Giunta della Regione Toscana, che espressamente prevedeva fra le «*ulteriori forme di collaborazione*», di cui allo stesso art. 7, la facoltà per lo stesso CAL di richiedere direttamente pareri alla Corte dei conti.

Dopo aver, quindi, svolto attività istruttoria sui compiti dei CAL nelle diverse Regioni e aver ampliato la decisione al quesito relativo alla legittimazione di detto organismo per la richiesta di parere, la Sezione delle autonomie, ritenendo di non potersi comunque esprimere sulle «*ulteriori forme di collaborazione*», si pronunciava nel senso che le Comunità montane non fossero legittimate a chiedere pareri alle Sezioni regionali e, integrando gli indirizzi generali del 2004, stabiliva che neanche il CAL fosse legittimato a richiedere direttamente pareri.

2.1 Dopo la deliberazione n. 13/2007/SEZAUT, l'orientamento maggioritario delle Sezioni regionali di controllo ha sempre confermato la natura tassativa dell'elencazione contenuta nell'art 7 della l. 131/2003, escludendo la legittimazione delle Unioni di comuni a formulare richieste di pareri.

Sempre nell'alveo della tassatività, sono stati tuttavia elaborati due distinti ulteriori orientamenti interpretativi.

La Sezione regionale di controllo per la Lombardia, infatti, ha ritenuto che l'esame di una richiesta di parere formulata da un'Unione di comuni può ritenersi ammissibile solo se la stessa sia imputabile ai comuni facenti parte dell'Unione e finalizzata alla risoluzione di quesiti interpretativi direttamente riconducibili agli istanti stessi (da ultimo deliberazione n. 446/2019/PAR).

Ad avviso della stessa Sezione, pertanto, questioni di interesse dell'Unione di Comuni possono essere sottoposte alla funzione consultiva solo se sottoscritte da tutti i Sindaci dei Comuni membri della stessa (cfr. deliberazioni di questa Sezione n. 313/2015/PAR, n. 337/2017/PAR e n. 2/2018/PAR).

In proposito viene segnalato che la Sezione delle autonomie nella deliberazione n. 4/2014/SEZAUT, in ordine allo scrutinio di richieste di parere presentate da enti che, pur astrattamente legittimati, abbiano rivolto quesiti relativi ad interessi non ad essi direttamente afferenti, ma riguardanti enti od organismi *lato sensu* partecipati, aveva affermato che *«la legittimazione soggettiva alla richiesta di parere alle Sezioni regionali di controllo non viene meno nei casi in cui il criterio orientativo che si chiede di esprimere sia destinato ad avere effetti nella sfera operativo-amministrativa di un soggetto diverso dal richiedente, purché sia giustificato dall'esercizio di attribuzioni intestate all'ente formalmente legittimato. Resta fuori da quest'ambito solo la mera funzione di "nuncius" che il soggetto legittimato potrebbe assumere, ove si limitasse solo a proporre una questione interpretativa la cui soluzione non potrebbe avere alcun effetto nell'ambito delle proprie attribuzioni»*.

La Sezione regionale di controllo per l'Umbria, invece, ha sostenuto che la legittimazione soggettiva sussista sulla scorta delle seguenti considerazioni: *«il Presidente delle Unioni di Comuni, infatti, è scelto tra i Sindaci dei Comuni associati ex articolo 32, comma 3 del TUEL. Considerato, pertanto, che la richiesta di parere può essere riferita anche al sindaco del Comune di Città della Pieve e che i Comuni sono tra gli Enti legittimati a formulare richieste di pareri ai sensi del citato art. 7, comma 8 della L. n. 131/2003, la Sezione ritiene, conclusivamente, che la formale intestazione della richiesta di parere all'Unione dei Comuni del Trasimeno non costituisca motivo sufficiente per disattendere la stessa, ritenendola soggettivamente inammissibile»*. (deliberazione n. 101/2017/PAR). Secondo tale pronuncia, la riferibilità del quesito anche al Comune facente parte della Unione non esclude la legittimazione alla richiesta di parere quando il Sindaco se ne faccia istante nella sua contestuale veste di Presidente della Unione medesima.

«Considerato, pertanto, che la richiesta di parere può essere riferita anche al sindaco del Comune di Città della Pieve e che i Comuni sono tra gli Enti legittimati a formulare richieste di pareri ai sensi del citato art. 7, comma 8 della L. n. 131/2003, la Sezione ritiene, conclusivamente, che la formale intestazione della richiesta di parere all'Unione dei Comuni del Trasimeno non costituisca motivo sufficiente per disattendere la stessa, ritenendola soggettivamente inammissibile».

2.2 Ciò posto, la Sezione delle autonomie nella deliberazione n. 13/2007, con riferimento alle Comunità montane, si era espressa nel senso della tassatività dell'elencazione di cui all'art. 7 della legge 131/2003 e aveva altresì specificato che si potesse integrare la stessa elencazione nel caso di accertamento di un'involontaria dimenticanza del legislatore.

Più di recente, la rigidità della tassatività della predetta elencazione è stata attenuata da un orientamento interpretativo delle Sezioni regionali di controllo che hanno dichiarato ammissibili le richieste di parere presentate da tutti i sindaci facenti parte dell'Unione o dal Sindaco/Presidente della stessa.

In altri termini, tramite una complessa operazione interpretativa, il perimetro della clausola generale di tassatività è stato già ampliato.

Peraltro, in ordine a tale orientamento estensivo dell'ammissibilità soggettiva, seppur nell'ambito della tassatività dell'elencazione, occorre rilevare che questa Sezione, con la deliberazione n. 20/2018/QMIG, si è già pronunciata in ordine a una questione di massima, proposta proprio dalla Sezione lombarda, relativa a una richiesta di parere presentata per un'Unione di comuni da tutti i sindaci sottoscrittori della stessa (deliberazione n. 217/2018).

Nel pronunciarsi sulla questione, questa Sezione delle autonomie non ha rilevato alcunché sull'ammissibilità soggettiva della richiesta con la quale era stata rimessa la questione di massima.

D'altro lato, nel corso degli ultimi anni il legislatore è intervenuto più volte sulla disciplina dei piccoli comuni, dapprima incentivando le fusioni e le unioni di comuni, successivamente prevedendo ipotesi obbligatorie.

In considerazione dell'orientamento che è andato formandosi e consolidandosi nelle Sezioni regionali di controllo e delle ulteriori modifiche normative, si ritiene, pertanto, di dover proporre una rimeditazione della clausola generale di tassatività.

Appare quindi necessario un nuovo intervento nomofilattico di questa Sezione, sia per la rilevanza dei dubbi interpretativi palesati dalla Sezione regionale remittente, sia, soprattutto, in ossequio al principio, costantemente affermato dalla giurisprudenza contabile, secondo cui la proposizione di questioni di massima già precedentemente esaminate e risolte non è, in linea di principio, preclusa, pur soggiacendo a precise condizioni di ammissibilità riconducibili alla prospettazione, da parte della remittente Sezione, di elementi nuovi non precedentemente considerati e/o rappresentati, da sopravvenuti mutamenti legislativi e/o giurisprudenziali, o da nuove e diverse situazioni di fatto su cui l'organo nomofilattico non abbia avuto occasione di soffermarsi (*ex multis*: SS.RR in sede giurisdizionale, sentenze n. 23/1999/QM, n. 2/2012/QM, n. 54/2015/QM, nonché deliberazioni n. 24/SEZAUT/2017/QMIG e n. 6/SEZAUT/2018/QMIG).

In considerazione degli intervenuti mutamenti giurisprudenziali, in ordine alle modifiche legislative occorre quindi rilevare che, nell'ottica del federalismo fiscale, della

razionalizzazione dei servizi e della riduzione dei costi e della spesa pubblica, il Legislatore era intervenuto sin dalla legge n. 142/1990, Ordinamento degli enti locali, al fine di prevedere degli istituti che consentissero l'esercizio associato di funzioni o di servizi da parte dei piccoli comuni.

L'art. 11, infatti, prevedeva la fusione di comuni, mentre l'art. 26 disciplinava le Unioni di comuni, previste come enti locali dotati di potestà statutaria e regolamentare.

Con la legge n. 265/1999, era stato quindi modificato l'art. 11 della l. 142/1990 e aggiunto alla stessa l'art. 26-bis relativo all'esercizio associato delle funzioni.

Il nuovo Testo unico enti locali, il d.lgs. n. 267/2000, all'art. 32, ha ripreso quanto previsto dal precedente art. 26 della l. n. 142/1990 in materia di Unioni di comuni ed è stato più volte modificato.

Occorre quindi richiamare sul punto l'art. 14, comma 28, d.l. n. 78 del 31 maggio 2010, che ha previsto l'obbligo per i comuni di piccole dimensioni di gestire in forma associata la maggior parte delle funzioni fondamentali e il d.l. n. 95 del 6 luglio 2012, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, che ha modificato il d.l. 78/2010 e il d.l. n. 138 del 3 agosto 2011, convertito con modificazioni dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, che in alternativa a quanto previsto dall'art. 14 sopra indicato, aveva previsto la facoltà per i comuni fino a mille abitanti di esercitare in forma associata, tutte le funzioni e tutti i servizi pubblici loro spettanti mediante un'Unione di comuni cui si applicava, in deroga all'articolo 32, commi 3 e 6, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni, la disciplina dallo stesso articolo prevista.

Un passaggio importante è poi rappresentato dalla legge n. 56 del 7 aprile 2014, che, per come evidenziato anche dalla Sezione remittente, ha proceduto a una riforma organica degli enti locali su una direttrice fondamentale: *«superare la stratificazione delle piccole e separate realtà locali con il loro potenziamento attraverso lo strumento delle fusioni e delle Unioni dei Comuni e con il complessivo riordino del livello territoriale intermedio attraverso la trasformazione delle Province in enti di area vasta ad elezione indiretta e l'istituzione delle Città metropolitane. Nell'intento di perseguire il suddetto modello di governance territoriale integrato la legge Delrio ha affidato un ruolo essenziale alla cooperazione intercomunale, confermando l'obbligo di esercizio associato delle funzioni fondamentali e demandandolo proprio alle Unioni, riconosciute quali enti ideali per tale esercizio congiunto nonché promotori delle istanze dei Comuni negli ambiti assembleari più ampi quali quelli provinciali e metropolitani, non sempre – questi ultimi – rappresentativi dei bisogni dei singoli Comuni. In ragione del potenziamento del ruolo dell'Unione, la legge Delrio ha introdotto disposizioni in netta discontinuità con la disciplina previgente, introducendo al comma 3 dell'art. 32 del Tuel la rappresentatività nel Consiglio dell'Unione dei singoli Comuni ad essa aderenti ma al tempo stesso prevedendo al successivo comma 4 l'autonomia statutaria dell'Unione stessa affidando allo Statuto dell'ente le modalità di funzionamento degli organi e la disciplina dei loro rapporti; tali disposizioni, rispetto alla normativa previgente, hanno introdotto la possibilità per i Comuni di partecipare alle decisioni*

assunte a livello intercomunale e al contempo la possibilità per l'Unione di darsi autonome regole di funzionamento.

In base al quadro normativo vigente, fra le funzioni fondamentali, per lo svolgimento delle quali i Comuni di ridotte dimensioni hanno l'obbligo di ricorrere al modello organizzativo dell'Unione salvo l'onere dimostrativo dell'esonero, rientrano, tra le altre, l'organizzazione generale dell'amministrazione, la gestione finanziaria e contabile ed il relativo controllo, l'organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale (ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale), l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio, smaltimento e recupero dei rifiuti urbani nonché la riscossione dei relativi tributi, la progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali e l'erogazione delle relative prestazioni ai cittadini: tutte materie potenzialmente rientranti nel concetto di contabilità pubblica, in relazione alle quali è dunque consentito ai Comuni e alle Province di ricorrere all'attività consultiva delle Sezioni regionali di controllo.

La legge sui piccoli Comuni (legge 6 ottobre 2017, n. 158) ha previsto a propria volta, all'art. 13, che i Comuni che esercitano obbligatoriamente le funzioni fondamentali mediante Unione di Comuni debbono svolgere in forma associata anche le funzioni di programmazione in materia di sviluppo socio-economico e quelle che riguardano l'impiego delle occorrenti risorse finanziarie, anche derivanti dai fondi strutturali dell'Unione europea».

Ciò premesso, v'è da osservare che l'art. 32 del TUEL attualmente vigente, in particolare definisce l'Unione di comuni come l'ente locale costituito da due o più comuni, di norma contermini, finalizzato all'esercizio associato di funzioni e servizi. Ove costituita in prevalenza da comuni montani, essa assume la denominazione di Unione di comuni montani.

Anche l'art. 2 del TUEL, nel definire gli enti locali, specifica che ai fini del testo unico si intendono per enti locali i comuni, le province, le città metropolitane, le Comunità montane, le Comunità isolate e le Unioni di comuni.

Organi dell'Unione sono presidente, giunta e consiglio. Quest'ultimo è composto da un numero di consiglieri definito nello statuto, eletti dai singoli consigli dei comuni associati tra i propri componenti, garantendo la rappresentanza delle minoranze e assicurando anche quella di ogni comune (art. 32 TUEL).

L'Unione inoltre ha potestà statutaria e regolamentare: in fase di prima istituzione lo statuto dell'Unione è approvato dai consigli dei comuni partecipanti, mentre le successive modifiche sono di competenza del consiglio dell'Unione.

Altre disposizioni in materia di Unioni e fusioni di Comuni sono state introdotte dal decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, dalle leggi di stabilità per il 2015 e per il 2016, con cui sono state previste alcune disposizioni, sia di tipo finanziario, sia relative alle risorse del personale, volte ad incentivare le Unioni e fusioni di Comuni.

Il d.l. n. 91/2018, convertito con modificazioni dalla legge 21 settembre 2018, n. 108, ha quindi disposto l'istituzione di un tavolo tecnico-politico, presso la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, per l'avvio di un percorso di revisione della disciplina di province e città metropolitane, anche al fine del superamento dell'esercizio obbligatorio e la semplificazione degli oneri amministrativi a contabili a carico dei comuni, soprattutto di piccole dimensioni.

Anche la Corte costituzionale, con la sentenza 4 marzo 2019, n. 33, è recentemente intervenuta sul tema delle Unioni di comuni. Nel dichiarare, tra l'altro, l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 28, del d.l. n. 78 del 31 maggio 2010, come modificato dall'art. 19, comma 1, del d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla l. 7 agosto 2012, n. 135, 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, ha evidenziato che *«In ogni caso, se da un lato è indubbio che «per quel che riguarda in particolare gli enti locali territoriali è un dato definitivamente acquisito come la loro autonomia vada in primo luogo intesa quale potere di indirizzo politico-amministrativo» (sentenza n. 77 del 1987), tuttavia, dall'altro, nell'ordinamento, come ricordato, già da tempo sono previsti gli istituti della unione e della convenzione, che stabiliscono modalità di attuazione delle scelte di indirizzo politico di ciascun ente tramite la mediazione di specifiche strutture comuni».*

Infine, occorre rilevare che l'art. 18-bis d.l. 162/2019, convertito con modificazioni dalla legge 28 febbraio 2020, n. 8, ora vigente, ha prorogato al 31 dicembre 2020 l'obbligo di esercizio associato delle funzioni.

Questa Sezione nel recente rapporto sul piano triennale di informatizzazione della pubblica amministrazione, ha censito 556 Unioni di comuni che raggruppano 2.985 enti (deliberazione n. 15/2020/SEZAUT).

In conclusione, dopo il termine del 31 dicembre 2020, nell'ambito degli enti locali, le Unioni di comuni costituiranno una significativa percentuale di enti titolari di rilevanti funzioni ed erogatori di servizi e, conseguentemente, soggetti a specifici vincoli di finanza pubblica.

2.3 In tal senso, un ulteriore motivo a sostegno dell'orientamento favorevole all'ammissibilità soggettiva delle richieste di parere presentate dalle Unioni di comuni, deriva proprio dalla l. n. 131/2003.

Infatti, come noto, con detta normativa, attuativa della riforma costituzionale delle autonomie, veniva anche portato a compimento il percorso avviato con la l. n. 20/1994 sui

controlli della Corte dei conti, che da organo di controllo dello Stato, veniva ad assumere il ruolo di controllore del complesso delle pubbliche amministrazioni.

In considerazione di tale delineato nuovo sistema di controlli in capo alla Corte nei confronti degli enti locali, introdotto in un momento di passaggio al nuovo ordinamento delineato nella riforma del Titolo V della Costituzione, con l'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, veniva d'altro lato attribuita agli enti, intestatari di nuove funzioni, la facoltà di accedere a ulteriori forme di collaborazione e di richiedere apposite consultazioni in materia di contabilità pubblica alla stessa Corte.

In questa prospettiva, il passaggio legislativo che vede l'ente locale Unione di comuni intestatario obbligatorio di nuove funzioni, verrebbe di per sé a motivare la tesi dell'inclusione dell'Unione tra gli enti legittimati a formulare richieste di parere.

D'altra parte, nella stessa deliberazione di questa Sezione precedentemente citata, la n. 20/2018/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 n. 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 n. 296/2006, la successiva verifica del rispetto dei vincoli specifici degli enti che associano le funzioni deve essere fatta seguendo il criterio del "ribaltamento" (esposto nella già richiamata deliberazione n. 8/2011/SEZAUT) 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»*.

Infine, l'art. 7, comma 8, per come modificato dall'art. 10-bis, comma 1, d.l. 24 giugno 2016, n. 113, convertito, con modificazioni, dalla l. 7 agosto 2016, n. 160, prevede che *«Richieste di parere nella medesima materia possono essere rivolte direttamente alla Sezione delle autonomie della Corte dei conti: per le Regioni, dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome; per i Comuni, le Province e le Città metropolitane, dalle rispettive componenti rappresentative nell'ambito della Conferenza unificata»*.

Nella sua nuova più recente formulazione, l'art. 7 nel prevedere la possibilità di rivolgere direttamente richieste di parere alla Sezione delle autonomie, riproduce la stessa elencazione tassativa riportando le Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane.

Un'apparente conferma della inammissibilità della richiesta presentata da un'Unione di comuni potrebbe essere superata dalla disamina delle componenti rappresentative degli enti locali indicati.

Infatti, tra i soggetti partecipanti alla Conferenza Unificata sono indicati il Presidente dell'Associazione nazionale dei comuni d'Italia (ANCI), il Presidente dell'Unione

province d'Italia (UPI), il Presidente dell'Unione nazionale comuni, Comunità ed enti montani (UNCHEM).

Secondo quanto previsto dal punto 1.4 del proprio Statuto, l'ANCI, peraltro, tutela e rappresenta gli interessi generali dei Comuni, delle Unioni dei Comuni, dei Comuni montani e delle altre forme associative, delle Città metropolitane e di tutti gli enti di derivazione comunale costituendone il sistema di rappresentanza.

In definitiva le Unioni dei comuni avrebbero una componente rappresentativa che potrebbe presentare la richiesta di parere anche direttamente alla Sezione delle autonomie.

3. In conclusione, questa Sezione rileva che le Sezioni regionali di controllo, nell'alveo della tassatività dell'elencazione dei soggetti legittimati a richiedere pareri ex art. 7, comma 8, della l. 131/2007, hanno esteso alle Unioni di comuni la facoltà di accedere all'attività consultiva.

Tale orientamento ha previsto che tale possibilità possa essere esercitata previa sottoscrizione della richiesta di parere da parte di tutti i sindaci dei comuni facenti parte dell'Unione stessa.

La richiesta, tuttavia, deve essere finalizzata alla risoluzione di quesiti interpretativi direttamente riconducibili agli istanti stessi, posto che, come evidenziato da questa Sezione nella deliberazione n. 4/2014/SEZAUT, la legittimazione soggettiva alla richiesta di parere alle Sezioni regionali di controllo sussiste nei casi in cui il criterio orientativo che si chiede di esprimere sia destinato ad avere effetti nella sfera operativo-amministrativa di un soggetto diverso dal richiedente, purché sia giustificato dall'esercizio di attribuzioni intestate all'ente formalmente legittimato. Non può invece essere proposta una questione interpretativa la cui soluzione non possa avere alcun effetto nell'ambito delle proprie attribuzioni.

Ciò premesso, va rilevato come i comuni, secondo la normativa vigente, possano e, in alcuni casi, siano obbligati ad esercitare le proprie funzioni mediante l'Unione di comuni, ente locale autonomo espressione degli stessi comuni, al tempo stesso strumento di razionalizzazione di risorse pubbliche e soggetto destinatario diretto di norme di coordinamento della finanza pubblica.

La gestione associata delle funzioni e dei servizi comunali è finalizzata a superare le difficoltà legate alla frammentazione dei piccoli Comuni e per conseguire condivisibili obiettivi di razionalizzazione della spesa e di una maggiore efficienza dei servizi (in tal senso, deliberazione n. 15/2020/SEZAUT).

Occorre considerare che le funzioni di cui si tratta sono funzioni proprie dell'ente "comune" che devono necessariamente essere svolte o dall'ente *uti singulus* o, in virtù del patto associativo (normativamente imposto o liberamente contratto), dall'Unione di cui fa parte.

In questa prospettiva, le Unioni di comuni sono quindi 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 Corte dei conti in funzione consultiva.

P.Q.M.

La Sezione delle autonomie della Corte dei conti, pronunciandosi sulla questione di massima posta dalla Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna con la deliberazione n. 99/2020/QMIG, enuncia i seguenti principi 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”.

La Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna si atterrà ai principi di diritto enunciato nel presente atto di orientamento. Agli stessi principi si conformeranno tutte le Sezioni regionali di controllo ai sensi dell'art. 6, comma 4, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213.

Così deliberato nell'adunanza del 18 dicembre 2020.

Il Relatore

Michela MUTI

f.to digitalmente

Il Presidente

Guido CARLINO

f.to digitalmente

Depositata in segreteria il 7 gennaio 2021

Il Dirigente

Renato PROZZO

f.to digitalmente

