



REPUBBLICA ITALIANA
LA
CORTE DEI CONTI
IN
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA
LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Giuseppe Zola	Consigliere
dott. Alessandro Napoli	Referendario
dott.ssa Laura De Rentiis	Referendario
dott. Donato Centrone	Referendario
dott. Francesco Sucameli	Referendario
dott. Cristiano Baldi	Referendario (relatore)
dott. Andrea Luberti	Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio del 10 gennaio 2013

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

Vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la nota n. 35751 del 7 dicembre 2012 con la quale il sindaco del comune di Nerviano ha richiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista la deliberazione n. 1/pareri/2004 del 3 novembre 2004 con la quale la Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento e sulla formulazione dei pareri previsti dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta del sindaco del comune sopra citato;

Udito il relatore dott. Cristiano Baldi;

PREMESSO CHE

Il sindaco del comune di Nerviano, con nota n. 35751 del 7 dicembre 2012, chiedeva all'adita Sezione l'espressione di un parere in ordine alla possibilità di costituire, unitamente ad altri comuni appartenenti al Parco Locale di Interesse Sovracomunale, un consorzio di servizi per la gestione del suddetto PILS.

In ordine a tale facoltà e richiamato il vincolo introdotto dall'articolo 9, comma 6, del d.l. n. 95/2012, il comune di Nerviano sottolinea come il costituendo consorzio avrebbe natura di consorzio di servizi, come tale escluso dal menzionato divieto normativo che sarebbe limitato ai soli consorzi deputati all'esercizio di funzioni amministrative.

AMMISSIBILITA'

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.

La Sezione, preliminarmente, è chiamata a pronunciarsi sull'ammissibilità della richiesta, con riferimento ai parametri derivanti dalla natura della funzione consultiva prevista dalla normazione sopra indicata.

Con particolare riguardo all'individuazione dell'organo legittimato a inoltrare le richieste di parere dei Comuni, si osserva che il sindaco del comune è l'organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere in quanto riveste il ruolo di rappresentante dell'ente ai sensi dell'art. 50 T.U.E.L.

Pertanto, la richiesta di parere è ammissibile soggettivamente poiché proviene dall'organo legittimato a proporla.

Con riguardo alle condizioni di ammissibilità oggettiva, occorre rilevare che la disposizione contenuta nel comma 8, dell'art. 7 della legge 131 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 comma 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.

Appare conseguentemente 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 si connotano sulle funzioni sostanziali di controllo collaborativo ad esse conferite dalla legislazione positiva.

Al riguardo, 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 delineato una nozione unitaria di contabilità pubblica incentrata sul *"sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici"* da intendersi in senso dinamico anche in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri (Delibera n. 54, in data 17 novembre 2010).

Il limite della funzione consultiva come sopra delineato fa escludere qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa che ricade nella esclusiva competenza dell'autorità che la svolge o che la funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali.

L'attività consultiva, in sostanza, ha la medesima funzione d'indirizzo degli enti locali al raggiungimento di obiettivi e finalità di gestione che ricalcano i contenuti tipici dell'attività di controllo della Corte: in tal modo gli enti possono raggiungere gli obiettivi stessi sin dall'inizio dell'attività nell'ambito di un moderno concetto della funzione di controllo collaborativo.

Risultando conforme ai richiamati parametri, la richiesta di parere oggetto di esame va ritenuta ammissibile.

MERITO

La questione in esame concerne la possibilità o meno, per il comune istante, di costituire un consorzio di servizi per la gestione del Parco Sovracomunale del Roccolo.

Come noto, gli enti locali per la gestione associata di uno o più servizi e l'esercizio associato di funzioni possono (*rectius*, potevano) costituire un consorzio secondo le norme previste per le aziende speciali di cui all'articolo 114, in quanto compatibili (art. 31 tuel).

A tale disciplina generale, peraltro, sono succedute numerose norme che hanno di recente limitato l'uso di forme associative (ed in particolare i consorzi) tra enti locali.

In particolare, oltre all'obbligo di soppressione dei consorzi di servizi (art. 2, comma 186, lett. e della legge 191/2009), circa la possibilità di costituire enti, agenzie e organismi comunque denominati per la gestione delle funzioni fondamentali e di quelle amministrative dei Comuni, è recentemente intervenuto il d.l. n. 95/2012, convertito nella legge n. 135/2012.

Quest'ultimo, all'interno dell'articolo 9, disposizione tesa alla "Razionalizzazione amministrativa, divieto di istituzione e soppressione di enti, agenzie e organismi", ha previsto, al comma 6, che "è fatto divieto agli enti locali di istituire enti, agenzie e organismi comunque denominati e di qualsiasi natura giuridica, che esercitino una o più funzioni fondamentali e funzioni amministrative loro conferite ai sensi dell'articolo 118, della Costituzione" (precetto che si aggiunge alle regole impositive di obblighi di razionalizzazione di enti e organismi esistenti, contenute nei commi precedenti del medesimo articolo di legge).

Di conseguenza, l'ampia latitudine operativa della disposizione, nel quadro dell'opzione legislativa favorevole alla reinternalizzazione dei servizi, non può che comprendere, fra gli "enti, agenzie e organismi", anche i consorzi e, in genere, gli altri organismi strumentali (aziende speciali) creati dall'ente locale (salvo, per le società, il rinvio, contenuto nel comma 7, alle apposite regole di razionalizzazione previste dal legislatore).

Inoltre, l'ampia dizione letterale usata dal legislatore in relazione alle finalità istituzionali di tali enti e organismi ("funzioni fondamentali e funzioni amministrative loro conferite ai sensi dell'articolo 118, della Costituzione"), pare abbracciare tutto lo spettro delle competenze attribuite agli Enti locali dalla legge, sia quelle qualificate dal legislatore come "fondamentali" (per la cui elencazione si rinvia all'art. 14, comma 27, d.l. n. 78/2010, come modificato dall'art. 19 del d.l. n. 95/2012) sia le altre funzioni amministrative aventi fonte nell'articolo 118 della Costituzione e, a livello di legislazione ordinaria, negli articoli 3 e 13 del TUEL, d.lgs. n. 267/2000 (spettano al comune tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione ed il territorio

comunale, precipuamente nei settori organici dei servizi alla persona e alla comunità, dell'assetto ed utilizzazione del territorio e dello sviluppo economico).

Non appare possibile, pertanto, la costituzione di un consorzio per le finalità indicate nel parere: la distinzione tra consorzio di servizi e consorzio di funzioni, richiamata dal comune, rileva in relazione ai limiti di mantenimento di cui alla legge n. 191/2009. Di contro, tale distinzione non rileva in relazione all'articolo 9, comma 6, del d.l. n. 95/2012: il riferimento alle "funzioni amministrative" non individua una tipologia di attività (funzione o servizio) ma solo l'ambito dei settori di competenze nei quali vige il nuovo limite normativo.

P.Q.M.

Nelle considerazioni che precedono è espresso il parere della Sezione.

Così deciso nell'adunanza del 10 gennaio 2013.

Il Relatore
(dott. Cristiano Baldi)

Il Presidente
(dott. Nicola Mastropasqua)

Depositato in Segreteria
il 15 gennaio 2013

Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)