



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

Delibera n. 306/2013/SRCPIE/PAR

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, nell'adunanza del 29 luglio 2013, così composta:

Dott. Enrica LATERZA	Presidente
Dott. Giancarlo ASTEGIANO	Consigliere
Dott. Giuseppe Maria MEZZAPESA	Primo Referendario
Dott. Walter BERRUTI	Primo Referendario relatore
Dott. Alessandra OLESSINA	Primo Referendario
Dott. Massimo VALERO	Primo Referendario

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 la richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Cameri n. 7034 del 17 maggio 2013, pervenuta, tramite il C.A.L., il giorno 31 maggio seguente, in merito alla legittimità di una eventuale adesione del Comune ad un consorzio per l'approvvigionamento energetico alla luce dell'art. 9 commi 1 e 6 D.L. n. 95/2012;

Vista l'Ordinanza con la quale il Presidente di questa Sezione di controllo ha convocato la Sezione per l'odierna seduta e ha nominato relatore il Referendario Dott. Walter Berruti;

Udito il relatore;

Ritenuto in

FATTO

Il Comune chiede se l'eventuale adesione ad un consorzio (nella specie il CEV: Consorzio Energia Veneto) costituito per l'acquisto in comune, l'approvvigionamento, la distribuzione, la ripartizione di fonti energetiche e attività connesse, contrasti con l'art. 9 commi 1 e 6 del D.L. n. 95/2012 conv. in L. n. 135/2012, che, quanto al primo comma, impone la soppressione, l'accorpamento ovvero, in ogni caso, la riduzione dei relativi oneri finanziari di organismi comunque denominati che esercitino, anche in via strumentale, funzioni fondamentali ovvero funzioni amministrative spettanti a comuni, province, città metropolitane, e, quanto al sesto comma, ne vieta la nuova istituzione.

DIRITTO

La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è prevista dall'art. 7, comma 8 della Legge n. 131 del 2003 che, innovando nel sistema delle tradizionali funzioni della Corte dei conti, dispone che le regioni, i comuni, le

province e le città metropolitane possano chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

Con atto del 27 aprile 2004, la Sezione delle Autonomie ha dettato gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, evidenziando, in particolare, i soggetti legittimati alla richiesta e l'ambito oggettivo della funzione.

Occorre pertanto verificare preliminarmente la sussistenza contestuale del requisito soggettivo e di quello oggettivo, al fine di accertare l'ammissibilità della richiesta in esame.

1. La legittimazione a richiedere pareri è circoscritta ai soli enti previsti dalla L. n. 131/2003, stante la natura speciale della funzione consultiva introdotta dalla medesima legge, rispetto all'ordinaria sfera di competenze della Corte.

La richiesta di parere in esame proviene, tramite il C.A.L., dal Comune di Cameri ed è stata formalizzata dal suo Sindaco, è dunque ammissibile sotto il profilo soggettivo

2. I pareri sono previsti, dalla ridetta L. n. 131/2003, esclusivamente nella materia della contabilità pubblica.

L'ambito oggettivo di tale locuzione, in conformità a quanto stabilito dalle Sezioni Autonomie nel citato atto d'indirizzo del 27 aprile 2004, nonché nella deliberazione n. 5 del 17 febbraio 2006, deve ritenersi riferito alla *"attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo, in particolare, la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria - contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli"*.

Da ultimo, le Sezioni riunite in sede di controllo, nell'esercizio della funzione di orientamento generale assegnata dall'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno evidenziato che, in una visione dinamica della contabilità pubblica - che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri - talune materie, estranee, nel loro nucleo originario, alla contabilità pubblica,

possono ritenersi ad essa riconducibili per effetto della particolare considerazione loro riservata dal legislatore nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica (delibera n. 54 del 2010). Si è precisato, infatti, 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.

Rileva, a tale riguardo, l'interpretazione delle norme richiamate nella richiesta di parere, che, a scopo deflattivo della spesa pubblica, impongono la soppressione, l'accorpamento ovvero, in ogni caso, la riduzione dei relativi oneri finanziari di organismi comunque denominati che esercitino, anche in via strumentale, funzioni fondamentali ovvero funzioni amministrative spettanti a comuni, province, città metropolitane, e ne vietano la nuova istituzione.

Tuttavia, come precisato da consolidata giurisprudenza contabile, la funzione consultiva non deve essere finalizzata ad indicazioni relative all'attività gestionale concreta, la quale è rimessa alla valutazione discrezionale dell'Amministrazione. La Sezione è dunque chiamata a pronunciarsi solo su questioni di principio aventi carattere generale e dirette a fornire un ausilio all'Ente richiedente per le determinazioni che lo stesso è tenuto ad assumere nell'esercizio delle proprie funzioni. Nei limiti precisati, la richiesta si palesa, dunque, ammissibile anche dal punto di vista oggettivo.

3. L'art. 14, comma 27 D.L. 31 maggio 2010 n. 78 conv. in L. 30 luglio 2010 n. 122, poi sostituito dall'art. 19 D.L. 6 luglio 2012 n. 95 conv. in L. 7 agosto 2012 n. 135, ha individuato le funzioni fondamentali dei comuni, che, a mente del successivo comma 28, sono obbligatoriamente esercitate in forma associata, mediante unione di comuni o convenzione, da parte dei comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti.

Il D.L. n. 95/2012 conv. in L. n. 135/2012 (art. 9, sulla "*Razionalizzazione amministrativa, divieto di istituzione e soppressione di enti, agenzie e organismi*") ha inoltre disposto, al fine di assicurare il coordinamento e il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, il contenimento della spesa e il migliore svolgimento delle funzioni amministrative, che le regioni, le province e i comuni sopprimano o accorpino o, in ogni caso, assicurino la riduzione dei relativi oneri finanziari in misura non inferiore al 20 per cento, enti, agenzie e organismi comunque denominati e di qualsiasi natura giuridica, che, alla data di entrata in vigore del D.L., esercitino, anche in via strumentale, funzioni fondamentali di cui all'articolo 117, comma secondo, lettera p), della Costituzione o funzioni amministrative spettanti a comuni, province, e città metropolitane ai sensi dell'articolo 118, della Costituzione (comma 1)

Nel seguente comma 1 bis, tali disposizioni sono dichiarate non applicabili alle aziende speciali, agli enti ed alle istituzioni che gestiscono servizi socio-assistenziali, educativi e culturali.

Il comma 6 vieta 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.

Il comma 7 fa salvo il divieto, contenuto nell'art. 14 comma 32 D.L. n. 78/2010 conv. in L. n. 122/2010, di costituire società per i comuni con popolazione inferiore a 30.000 abitanti e il correlativo obbligo di messa in liquidazione le società già costituite ovvero di cessione delle relative partecipazioni.

Le funzioni fondamentali sono state elencate nel comma 27 del D.L. n. 78/2010 citato, nel testo sostituito dall'art. 19 del D.L. n. 95/2012 conv. in L. n. 135/2012.

Tale norma prevede che sono funzioni fondamentali dei comuni, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione:

a) organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo; b) organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale; c) catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente; d) la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla

pianificazione territoriale di livello sovracomunale; e) attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi; f) l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi; g) progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'articolo 118, quarto comma, della Costituzione; h) edilizia scolastica, organizzazione e gestione dei servizi scolastici; i) polizia municipale e polizia amministrativa locale; l) tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali e statistici, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale.

Per delimitare l'ambito della richiesta di parere, va preliminarmente precisato che essa non investe, espressamente, la problematica, affrontata invece da altra Sezione di questa Corte con riferimento proprio ad una ipotesi di adesione al CEV – Consorzio Energia Veneto (cfr. Friuli Venezia-Giulia par. n. 91/2012), della compatibilità di tale adesione con la disciplina in materia di acquisto di beni e servizi recata, da ultimo, dall'art. 1 comma 7 e dall'art. 4 comma 7 del citato D.L. n. 95/20012. L'art. 1 comma 7 prevede che le amministrazioni pubbliche, fermo restando quanto previsto dall'art. 1 commi 449 e 450 L. n. 296/2006 e dall'art. 2 comma 574 L. n. 244/2007, relativamente alle seguenti categorie merceologiche: energia elettrica, gas, carburanti rete e carburanti extra-rete, combustibili per riscaldamento, telefonia fissa e telefonia mobile, sono tenute ad approvvigionarsi attraverso le convenzioni o gli accordi quadro messi a disposizione da Consip S.p.A. e dalle centrali di committenza regionali di riferimento costituite ai sensi dell'articolo 1, comma 455, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, ovvero ad esperire proprie autonome procedure nel rispetto della normativa vigente, utilizzando i sistemi telematici di negoziazione messi a disposizione dai soggetti sopra indicati. La stessa norma, peraltro, fa salva la possibilità di procedere ad affidamenti, nelle indicate categorie merceologiche, anche al di fuori delle predette modalità, a condizione che gli stessi conseguano ad approvvigionamenti da altre centrali di committenza o a procedure di evidenza pubblica, e prevedano corrispettivi inferiori a quelli indicati nelle convenzioni e accordi quadro messi a

disposizione da Consip S.p.A. e dalle centrali di committenza regionali. In tali casi i contratti dovranno comunque essere sottoposti a condizione risolutiva con possibilità per il contraente di adeguamento ai predetti corrispettivi nel caso di intervenuta disponibilità di convenzioni Consip e delle centrali di committenza regionali che prevedano condizioni di maggior vantaggio.

L'art. 4 comma 7, dal canto suo, prevede che, al fine di evitare distorsioni della concorrenza e del mercato e di assicurare la parità degli operatori nel territorio nazionale, a decorrere dal 1° gennaio 2014 le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, le stazioni appaltanti, gli enti aggiudicatori e i soggetti aggiudicatori di cui al D.lgs. 12 aprile 2006, n. 163 (c.d. Codice dei contratti pubblici), nel rispetto dell'articolo 2, comma 1 del citato decreto acquisiscono sul mercato i beni e servizi strumentali alla propria attività mediante le procedure concorrenziali previste dal ridetto decreto legislativo, salve le ipotesi di acquisizione in via diretta di beni e servizi mediante le convenzioni richiamate dal medesimo comma.

La richiesta di parere, invece, come già detto, ha ad oggetto la compatibilità dell'eventuale adesione al consorzio *de quo* con l'art. 9 commi 1 e 6 del D.L. n. 95/2012 conv. in L. n. 135/2012, che, quanto al primo comma, impone la soppressione, l'accorpamento ovvero, in ogni caso, la riduzione dei relativi oneri finanziari di organismi comunque denominati che esercitino, anche in via strumentale, funzioni fondamentali ovvero funzioni amministrative spettanti a comuni, province, città metropolitane, e, quanto al sesto comma, ne vieta la nuova istituzione.

Alcuni delle considerazioni affermate nella citata pronuncia appaiono tuttavia richiamabili anche nel caso di specie.

Il consorzio in questione, secondo quanto riferito dal Comune, ha i seguenti scopi:

1. l'acquisto in comune, l'approvvigionamento, la distribuzione, la ripartizione di fonti energetiche, in conformità alla normativa nazionale e comunitaria, anche mediante la stipulazione di contratti di fornitura con qualsiasi produttore, distributore o grossista, sia in Italia che all'estero, per conto dei consorziati;

2. la prestazione di servizi di assistenza e consulenza tecnica ai consorziati funzionale alla ottimizzazione delle fonti energetiche utilizzate dagli enti e dalle imprese;
3. la costituzione o la partecipazione ad organismi (associativi, consortili, societari) con soggetti aventi le stesse finalità;
4. il coordinamento della propria attività con quella di altri organismi aventi il medesimo oggetto.

Esso non appare inquadrabile fra i consorzi amministrativi di cui all'art. 31 TUEL, deputati alla "gestione associata di uno o più servizi" o "l'esercizio associato di funzioni", essendo piuttosto finalizzato a svolgere attività strumentali agli interessi e alle finalità dei consorziati, fondamentalmente riconducibili a quelle di una centrale di acquisto di energia, nell'ottica di un'ottimizzazione della capacità contrattuale degli enti consorziati. Esso concerne un settore, quello del mercato elettrico, oggetto di specifica disciplina legislativa, disciplina che contempla espressamente la possibilità per le pubbliche amministrazioni di partecipare a consorzi, al fine di agevolarne l'accesso al mercato liberalizzato dell'energia (cfr. art. 25 L. n. 488/1999 e la successiva Direttiva della P.C.M., in funzione attuativa, del 18 settembre 2000) e che deve comunque essere integrata con le disposizioni vincolistiche di cui all'art. 1 comma 7 e all'art. 4 comma 7 del citato D.L. n. 35/2012, con particolare riguardo alla necessità del rispetto delle norme sui contratti pubblici.

Le norme che prevedono una riduzione o la soppressione delle strutture intermedie tra ente e collettività amministrata, quali i commi 1 e 6 dell'art. 9 del D.L. n. 35 cit., su cui si appunta la richiesta di parere, hanno evidente finalità deflattiva della spesa connessa a tali strutture spesso inutili e foriere di costi ingenti.

La legittimità dei commi 1 e 6 predetti è stata di recente affermata dalla Corte costituzionale (sent. 24 luglio 2013 n. 236), la quale ha tuttavia fornito importanti precisazioni circa la loro interpretazione *secundum constitutionem*. Quanto al comma 1, la Corte ha rilevato che esso "*dopo aver indicativamente previsto la possibilità di una soppressione o di un accorpamento degli «enti, agenzie e organismi comunque denominati», limita il contenuto inderogabile della disposizione al risultato di una riduzione del 20 per cento dei costi del funzionamento degli enti strumentali degli enti*

locali” e che “in sostanza, l’accorpamento o la soppressione di taluni di questi enti può essere lo strumento, ma non il solo, per ottenere l’obiettivo di una riduzione del 20 per cento dei costi”. Quanto al comma 6, la Corte ha affermato: “Tale disposizione deve essere necessariamente coordinata con quanto stabilito nei commi precedenti e, in particolare, nel comma 1. Infatti l’obiettivo del legislatore è esclusivamente la riduzione dei costi relativi agli enti strumentali degli enti locali nella misura almeno del 20 per cento, anche mediante la soppressione o l’accorpamento dei medesimi. Pertanto la disposizione in esame deve essere interpretata nel senso che il divieto di istituire nuovi enti strumentali opera solo nei limiti della necessaria riduzione del 20 per cento dei costi relativi al loro funzionamento. Vale a dire che, se, complessivamente, le spese per «enti, agenzie e organismi comunque denominati» di cui ai commi 1 e 6 del citato art. 9, resta al di sotto dell’80 per cento dei precedenti oneri finanziari, non opera il divieto di cui al comma 6. Una siffatta interpretazione, costituzionalmente orientata, si rende necessaria anche per consentire agli enti locali di dare attuazione al comma 1 mediante l’accorpamento degli enti strumentali che svolgono funzioni fondamentali o conferite. In tal modo, infatti, gli enti locali potranno procedere all’accorpamento degli enti strumentali esistenti anche mediante l’istituzione di un nuovo soggetto, purché sia rispettato l’obiettivo di riduzione complessiva dei costi”.

L’adesione del Comune richiedente al consorzio in questione, sempre che realizzi le finalità previste dal quadro normativo in materia di mercato dell’energia, tra cui la convenienza economica (cfr. la citata Direttiva del 18 settembre 2000), e dalle disposizioni vincolistiche di cui all’art. 1 comma 7 e all’art. 4 comma 7 del citato D.L. n. 35/2012, con particolare riguardo alla necessità del rispetto delle norme sui contratti pubblici, cui sopra si è fatto cenno, dovrà quindi rispettare i principi appena ricordati.

Tuttavia, con riferimento alla possibilità, compresa nell’oggetto sociale, che il consorzio costituisca o partecipi ad organismi (associativi, consortili, societari) con soggetti aventi le stesse finalità, ritiene la Sezione che l’adesione da parte del Comune ad un consorzio che mantenga tale possibilità nell’oggetto sociale si presterebbe ad una

elusione della normativa, cui sopra s'è fatto cenno, che vieta agli enti locali di ridotte dimensioni di costituire società e li obbliga a dismettere le partecipazioni.

P.Q.M.

Nelle su estese osservazioni è il parere di questa Sezione.

Copia del parere sarà trasmessa a cura del Direttore della Segreteria all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta.

Così deliberato in Torino nell'adunanza del 29 luglio 2013.

Il Referendario Relatore

F.to Dott. Walter BERRUTI

Il Presidente

F.to Dott.ssa Enrica LATERZA

Depositato in Segreteria il **13/08/2013**

Per il Funzionario preposto
(Dott. Federico SOLA)

F.to Sig.ra Patrizia BENVENUTI