



REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 18 marzo 2013, composta da:

Dott. Claudio IAFOLLA	Presidente
Dott.ssa Diana CALACIURA TRAINA	Consigliere
Dott. Giampiero PIZZICONI	Referendario
Dott. Tiziano TESSARO	Referendario, relatore
Dott. Francesco MAFFEI	Referendario

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

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 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 con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria una Sezione regionale di controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti con delibera n. 14/2000 in data 16 giugno 2000, modificato da ultimo con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 del 19 giugno 2008;

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;

VISTI gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, approvati dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004, come modificati e integrati dalla delibera n.9/SEZAUT/2009/INPR del 3 luglio 2009 e, da ultimo, dalla deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/CONTR del 17 novembre 2010;

VISTA la richiesta di parere del Sindaco del comune di Abano Terme (PD), prot. n. 3533 del 28 gennaio 2013, acquisita al prot. C.d.C. n. 675 dell'1 febbraio 2013;

VISTA l'ordinanza n. 33/2013 con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna adunanza;

UDITO il relatore dott. Tiziano Tessaro;

FATTO

Il Sindaco del Comune di Abano Terme (PD), ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della Legge 131/2003, formula a questa Sezione una richiesta di parere in merito all'adesione ad un consorzio con attività esterna già esistente - ed a quali eventuali condizioni - qualora si tratti di consorzio in precedenza già costituito (ante D.L. n. 95/2012) tra enti pubblici (operante negli ambiti turisticamente rilevanti di cui ai punti n. 8 e 9 dell'allegato A della L.R. n. 33 del 4/11/2002) avente il seguente oggetto sociale: *"// Consorzio non ha scopo di lucro, ha carattere volontario ad ogni effetto di legge e si propone di garantire che le azioni degli organismi pubblici e privati operanti nel settore turistico e che*

ricevono finanziamenti pubblici, operino secondo programmi che vanno a beneficio degli interessi generali dell'economia padovana e specifici di tutto il settore del turismo provinciale. Il Consorzio provvederà a definire gli indirizzi e la programmazione degli interventi destinati al settore turistico provinciale, ed a coordinare e supportare le azioni che gli interventi delle amministrazioni locali, Enti, rappresentanze associative ed imprenditoriali realizzano per la valorizzazione del sistema turistico. Il Consorzio programma le linee guida dello sviluppo turistico con l'obiettivo di valorizzare progetti di promozione e sviluppo, in ottica coordinata, per migliorare la competitività del settore e far crescere la destinazione turistica del territorio. Il Consorzio potrà porre in essere, a tali fini, ogni attività ed iniziativa, dirette e indirette. Il Consorzio potrà inoltre compiere tutte le operazioni commerciali, mobiliari, immobiliari, finanziarie, funzionalmente connesse alla realizzazione del predetto scopo compreso l'acquisto o la sottoscrizione di partecipazioni in società e/o enti aventi scopi analoghi o collegati al proprio sia direttamente che indirettamente."

Il Sindaco premette che il Comune è a conoscenza del contenuto del parere n. 10/2013, reso dalla Corte dei Conti della Sezione Regionale di Controllo per la Lombardia, secondo cui la costituzione di un consorzio di servizi non sarebbe oggi possibile, essendo ormai superata la distinzione tra consorzio di servizi e consorzio di funzioni di cui alla L. n. 191/2009 (art. 2, comma

186, lett. e) a seguito dell'entrata in vigore del D.L. n. 95/2012, convertito nella legge n. 135/2012. Conclude il succitato parere per una *"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)."*

DIRITTO

1. Occorre valutare, in via preliminare, secondo gli ormai consolidati orientamenti assunti dalla Corte dei conti in tema di

pareri da esprimere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, la sussistenza dei presupposti soggettivi ed oggettivi per la resa dei pareri, indicati dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti con atto di indirizzo del 27 aprile 2004 e con deliberazione n. 5/AUT/2006 del 10 marzo 2006.

In relazione alle condizioni soggettive la richiesta, formulata ai sensi dell'art. 50 del T.U.E.L. dall'organo politico di vertice e rappresentante legale della Comune di Abano Terme, è da ritenersi ammissibile.

In ordine, poi, al requisito oggettivo, occorre accertare se la richiesta di parere sia attinente alla materia della contabilità pubblica, se sussistano i caratteri della generalità ed astrattezza, se la medesima non implichi valutazione di comportamenti amministrativi, in particolare se connessi ad atti già adottati o comportamenti espletati, se l'ambito sia oggetto di indagini della Procura regionale o di giudizio dinnanzi alla Sezione Giurisdizionale regionale della Corte dei conti o di contenzioso penale, amministrativo o civile.

Per quanto riguarda l'attinenza alla materia della contabilità pubblica, si richiama la delibera n. 54/2010 con la quale le Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti, in sede di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art.17, comma 31, del decreto legge n.78/2009, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 102/2009, hanno ulteriormente delineato un concetto unitario della nozione di contabilità pubblica, riferito al

"sistema di principi e norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici"; la predetta nozione è, comunque, da intendersi "in continua evoluzione in relazione alle materie che incidono direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio".

Pertanto, come precisato nel documento d'indirizzo sopra richiamato, possono rientrare nella funzione consultiva della Corte dei Conti le sole *"questioni volte ad ottenere un esame da un punto di vista astratto e su temi di carattere generale"*, dovendo quindi ritenersi inammissibili le richieste concernenti valutazioni su casi o atti gestionali specifici o mediante indicazioni puntuali sul versante gestionale.

Quanto al carattere generale ed astratto del quesito prospettato, questa Sezione ritiene di dover richiamare unicamente i principi normativi che vengono in considerazione nel caso in esame, ai quali gli organi dell'Ente, al fine di assumere specifiche decisioni in relazione a particolari situazioni, possono riferirsi, rientrando la scelta delle modalità concrete con le quali applicare la normativa in materia, nell'ambito dell'esercizio della discrezionalità amministrativa dell'amministrazione comunale.

Ciò premesso, la richiesta di parere verte in merito all'adesione del Comune - ed a quali eventuali condizioni - ad un consorzio con attività esterna in precedenza già costituito (*ante* D.L. n. 95/2012) tra enti pubblici (operante negli ambiti turisticamente rilevanti di cui ai punti nn. 8 e 9 dell'allegato A

della L.R. n. 33 del 4/11/2002) e più in generale, sulla corretta interpretazione dell'art. 9 del decreto legge n. 95/2012, convertito nella legge n. 135/2012 (c.d. *spending review*).

2. In proposito è dato rilevare che la legislazione fin qui intervenuta nell'ultimo periodo manifesta un dichiarato *sfavor* nei confronti dell'adesione alle forme associative, in un quadro che la Sezione ha già descritto con riferimento a specifici ambiti (cfr. delibera n. 283/2012/PAR), e che ha riguardato la stessa materia della gestione dei servizi dove, da una iniziale logica di sostegno, si è passati ad una più rigida disciplina evidentemente restrittiva: ciò sia nei riguardi dell'utilizzazione dello strumento societario - di cui il Collegio si è fatto interprete con una recente pronuncia (delibera n. 990/2012/PAR), ai cui principi interpretativi si rinvia - sia per ciò che concerne più specificamente l'ambito dei consorzi.

A tale ultimo riguardo, va sottolineato che, in precedenza, l'art. 2, comma 186, lett. e) della L. 23 dicembre 2009 n. 191, come modificato dall'art. 1, comma 1-quater del D.L. 25 gennaio 2010, n. 2 convertito nella L. 26 marzo 2010, n. 42, aveva disposto la soppressione dei consorzi di funzione a partire dal 2011 (cfr. al riguardo Corte dei conti, Sezione Piemonte parere n. 101 del 30 dicembre 2010 e Sez. controllo Lombardia parere n. 125 del 14 marzo 2011).

Il cennato quadro vincolistico si è arricchito ulteriormente, più di recente, a seguito della previsione contenuta nel ricordato art. 9 del D.L. n. 95/2012 (Pubblicato nella Gazz. Uff. 6 luglio 2012, n.

156), convertito nella Legge n. 135/2012, che, imponendo una necessaria riduzione dei costi, ha ricompreso nel suo ambito, *inter alios*, anche la costituzione di nuovi consorzi di servizi.

Esso così recita testualmente: "*Razionalizzazione amministrativa, divieto di istituzione e soppressione di enti, agenzie e organismi.*

1. 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, le regioni, le province e i comuni sopprimono o accorpano o, in ogni caso, assicurano 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 presente decreto, esercitano, 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.

1-bis. Le disposizioni di cui al comma 1 non si applicano alle aziende speciali, agli enti ed alle istituzioni che gestiscono servizi socio-assistenziali, educativi e culturali.

(...)

4. Se, decorsi nove mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, le regioni, le province e i comuni non hanno dato attuazione a quanto disposto dal comma 1, gli enti, le agenzie e gli organismi indicati al medesimo comma 1 sono

soppressi. Sono nulli gli atti successivamente adottati dai medesimi.

Il dichiarato *sfavor* che emerge dal descritto quadro, a fronte per contro dell'opzione legislativa favorevole alla reinternalizzazione dei servizi, non può quindi che comprendere, fra gli *"enti, agenzie e organismi"*, anche i consorzi ,siano essi di funzioni sia che gestiscano servizi. Come è stato già precisato in un recente passato da questa Sezione (cfr. delibera n. 981/2012/PAR) l'amplissima latitudine operativa della disposizione, afferente le funzioni fondamentali, ricomprendenti, in generale, "l'organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale" non può che comprendere, nel quadro dell'opzione legislativa favorevole alla reinternalizzazione dei servizi, tutti gli organismi strumentali creati dall'ente locale (salvo, per le società, il riferimento contenuto nel comma 7).

La Sezione non può, tuttavia, fare a meno di rilevare una necessaria distinzione, che concerne più in particolare il caso specifico sottoposto all'esame del Collegio, relativo in realtà all'adesione a un consorzio già esistente: fattispecie senz'altro diversa da quella che è stata affrontata dal prospettato parere della Sez. Lombardia, che concerneva invece la costituzione di un nuovo consorzio. La norma contenuta nel citato art. 9 pone, infatti, a ben vedere, un duplice precetto: uno di carattere assoluto, relativo alla soppressione di enti, agenzie e organismi, e uno di carattere relativo, concernente cioè l'accorpamento di

enti fondazioni e organismi di qualsiasi natura giuridica, funzionali comunque *"in ogni caso"* alla riduzione dei relativi oneri finanziari in misura non inferiore al 20 per cento.

Il che inevitabilmente implica, da un lato, senz'altro, come detto, il divieto di costituzione di nuovi enti, ma anche, dall'altro, un preciso obbligo di razionalizzazione dei costi di quelli già esistenti, come nel caso qui prospettato: obbligo di razionalizzazione che sembra già, *prima facie*, porsi in insanabile contrasto quindi con l'adesione ad un nuovo ente, ma che trova espressa conferma del resto con specifico riferimento alle norme settoriali relative ai consorzi – non espressamente abrogate - che già regolavano in precedenza la materia.

Tra queste, a proposito specificamente delle forme associative, il dichiarato *sfavor* per l'adesione a forme consortili già costituite emergeva peraltro anche dai contenuti specifici dell'art. 2, comma 28, e s.m.i. della legge 244/2007 (Legge finanziaria per il 2008) che aveva previsto, nell'ottica di razionalizzazione dei costi delle strutture pubbliche, che: *"Ai fini della semplificazione della varietà e della diversità delle forme associative comunali e del processo di riorganizzazione sovracomunale dei servizi, delle funzioni e delle strutture, ad ogni amministrazione comunale è consentita l'adesione ad una unica forma associativa per gestire il medesimo servizio per ciascuna di quelle previste dagli articoli 31, 32 e 33 del citato testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, fatte salve le disposizioni di legge in materia*

di organizzazione e gestione del servizio idrico integrato e del servizio di gestione dei rifiuti. A partire dal 1° gennaio 2010, se permane l'adesione multipla ogni atto adottato dall'associazione tra comuni è nullo ed è, altresì, nullo ogni atto attinente all'adesione o allo svolgimento di essa da parte dell'amministrazione comunale interessata. Il presente comma non si applica per l'adesione delle amministrazioni comunali ai consorzi istituiti o resi obbligatori da leggi nazionali e regionali ".

La sua *ratio* va ravvisata, come disposizione limitativa della facoltà degli enti locali di associarsi, nella semplificazione delle forme associative comunali e delle strutture sovracomunali e, quindi, nella riduzione dei costi degli apparati pubblici. In estrema sintesi, la Sezione rammenta come ai vincoli di finanza pubblica comportanti - in linea generale per tutti gli enti, aziende, organismi - da un lato il divieto di costituzione di nuovi enti, e, dall'altro, un preciso obbligo di razionalizzazione dei costi (art. 9 D.L. 95/2012), si sommano quindi - per ciò che concerne specificamente l'ambito dei consorzi - limiti di carattere quantitativo (circa il numero delle partecipazioni in consorzi: art. 2, comma 28, della L. 24 dicembre 2007 n. 244) e di carattere qualitativo (circa le attività consentite al consorzio già costituito: art. 2, comma 186, lett. e) della L. 23 dicembre 2009 n. 191, come modificato dall'art. 1, comma 1-quater del D.L. 25 gennaio 2010, n. 2 convertito dalla L. 26 marzo 2010, n. 42).

3. Una volta delineate le anzidette coordinate ermeneutiche, il

Collegio osserva tuttavia come per la soluzione del quesito prospettato non appaia possibile effettuare un esame dettagliato nel caso di specie, sulla base degli elementi generici forniti dal Comune interessato circa l'eventuale regime vincolistico cui lo stesso è soggetto.

La Sezione non può esimersi, infatti, dal sottolineare l'impossibilità, in sede di espressione del parere, di sostituirsi al concreto accertamento istruttorio, oltretutto non consentito dalla sopra ricordata giurisprudenza di questa Corte (deliberazione 24 aprile 2004 della Sezione delle autonomie), che il Comune deve effettuare, in primo luogo, circa la natura e l'attività del consorzio in esame e, in secondo luogo, circa la possibilità in concreto – alla luce delle norme anzidette - di adesione del Comune ad altre forme associative: ciò per non incorrere nel coinvolgimento diretto di questa Sezione nell'amministrazione attiva di competenza dell'Ente interessato, non rientrante nei canoni della funzione consultiva demandata alla Corte dei conti, la quale presuppone la non riconducibilità dei pareri richiesti ad ipotesi concrete (vedasi, in proposito, le deliberazioni 27 aprile 2004 già citata e n. 5/AUT/2006 del 10 aprile 2006 della Sezione delle Autonomie), o, più in generale, al fine di escludere un'ingerenza della Corte nella concreta attività dell'Ente ed una compartecipazione all'amministrazione attiva (cfr. *ex multis* Corte dei conti, Sez. reg. contr. Piemonte, 24 luglio 2008, n. 21/2008/PAR).

Di talché solo dopo l'espletamento positivo di tale istruttoria, che il Comune deve effettuare per il tramite dei suoi organi burocratici ed, *in primis*, del segretario comunale (cfr. delibera n. 90/2011/PAR), potrà valutare i comportamenti gestionali conseguenti alle coordinate interpretative qui enunciate.

In proposito, la Sezione rammenta inoltre, che si dovrà tenere conto del necessario apporto istruttorio recato dall'obbligatorio parere dell'organo di revisione, previsto dal novellato art. 239 del Tuel. Infine, la qualificazione in concreto dell'attività del consorzio, al fine dell'applicazione della normativa in questione, dovrà tenere conto dei parametri evidenziati nelle sopra citate pronunce, a prescindere dal *nomen juris* utilizzato (cfr. Sezione Lazio 14 febbraio 2011 n. 15) dalle forme associative.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per il Veneto rende il parere nei termini suindicati.

Copia del parere sarà trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria, al Sindaco del Comune di Abano Terme (PD).

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 18 marzo 2013.

Il magistrato relatore

Il Presidente

F.to Dott. Tiziano Tessaro

F.to Dott. Claudio IAFOLLA

Depositato in Segreteria il 20/03/2013 IL DIRETTORE DI SEGRETARIA

(F.to Dott.ssa Raffaella Brandolese)