



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

composta dai Magistrati:

|                           |                         |
|---------------------------|-------------------------|
| dott. Nicola Mastropasqua | Presidente              |
| dott. Antonio Caruso      | Consigliere             |
| dott. Giancarlo Astegiano | Primo Referendario      |
| dott. Massimo Valero      | Referendario (relatore) |
| dott. Alessandro Napoli   | Referendario            |
| dott.ssa Laura De Rentiis | Referendario            |

**nella camera di consiglio del 3 marzo 2011**

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, nonché con la deliberazione n. 229 in data 19 giugno 2008 del Consiglio di Presidenza;

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 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'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista la nota n. 500 del 10 febbraio 2011 pervenuta a questa Sezione dal Sindaco del Comune di Val Masino (SO);

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna camera di consiglio per deliberare, tra le altre, sulla richiesta proveniente dal Comune di Val Masino (SO);

Udito il relatore, dott. Massimo Valero;

## **PREMESSO IN FATTO**

Con la nota indicata in epigrafe il Sindaco del Comune di Val Masino (SO) ha formulato alla Sezione una richiesta di parere su quanto segue.

Con deliberazione del Consiglio Regionale Lombardia del 27.01.2009 n. VIII/802 è stata istituita la Riserva Naturale di Val di Mello ai sensi della L.R. 30.11.1983 n. 86.

Le determinazioni istitutive impartite dalla Regione con la deliberazione sopra citata prevedono:

- punto IV Gestione: "La gestione della Riserva Naturale Val di Mello è affidata al Comune di Val Masino che sarà coadiuvato per le competenze tecniche dal ERSAF Ente Regionale per i servizi all'Agricoltura e alle Foreste";
- punto VIII Finanziamento: "L'ente gestore provvede alla realizzazione del piano ed alla gestione della Riserva con contributi assegnati dalla Regione in base ai piani di riparto annuali previsti dall'art. 40 della L.R. 86/1983, nonché con risorse proprie o finanziamenti".

Il Comune di Val Masino, in qualità di ente gestore, riceve dalla Regione Lombardia dei contributi annuali destinati alla copertura delle spese per il funzionamento della riserva (spese di personale, spese generale inerenti l'ufficio, consulenze specifiche inerenti la riserva ecc.) e ad iniziative di promozione e valorizzazione delle aree protette che vengono utilizzati solo ed esclusivamente per la gestione ed il funzionamento della riserva.

Tra le attività di promozione rientrano l'organizzazione di mostre, convegni, materiale pubblicitario, partecipazione a manifestazioni fieristiche, ecc.

La presa in carico della gestione della riserva da parte del Comune (anziché mediante la creazione di un ente separato), ha comportato la necessità, nell'anno precedente, di ricorrere allo strumento dell'incarico di alta professionalità ex art.110 TUEL per l'impossibilità di avvalersi di personale interno (sia per mancanza di personale con specifiche competenze nella gestione degli aspetti peculiari dell'area protetta, sia per l'impossibilità di gravare il personale in servizio di ulteriori e rilevanti incombenze a discapito del regolare funzionamento dei servizi comunali).

Il problema di reclutare il personale da adibire alla gestione della riserva (tramite assunzione a tempo indeterminato, determinato, incarichi esterni ex art.110 TUEL o art.7 comma 6 D.Lgs 165/2001 o altre modalità) si pone anche per l'anno in corso (si precisa che non è intervenuta alcuna cessazione di rapporti di lavoro nell'anno precedente).

Viste le disposizioni per l'anno 2011 contenute nel D.L. 78/2010 e in altre disposizioni di finanza pubblica, ed in particolare:

art. 6 comma 7 D.L. 78/2010: riduzione spesa annua per studi ed incarichi di consulenza;

art. 6 comma 8 D.L. 78/2010: riduzione spesa annua per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza;

art. 6 comma 9 D.L. 78/2010: divieto di effettuare spese per sponsorizzazioni;

art. 6 comma 13 D.L. 78/2010: riduzione spesa annua per formazione;

art. 14, comma 9 D.L. 78/2010: contenimento della spesa per nuove assunzioni nel limite del turn over dell'anno precedente,

il Comune chiede di conoscere se le stesse si applicano anche nel caso specifico della Riserva Naturale di Val di Mello, posto che non si tratta di un soggetto giuridico distinto dal comune, gode di finanziamenti ad hoc ai sensi della L.R. n. 86/1983 per la copertura delle spese di funzionamento, la gestione è stata affidata al Comune, incrementandone di fatto funzioni, compiti e responsabilità; oppure se, limitatamente alle sole attività che si riferiscono alla riserva, i suddetti limiti e vincoli non siano operanti.

### **Condizioni di ammissibilità**

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta di parere rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7 comma ottavo, della legge 6 giugno 2003, n. 131, norma in forza della quale Regioni, Province e Comuni possono chiedere a dette Sezioni pareri in materia di contabilità pubblica nonché ulteriori forme di collaborazione ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

In proposito, questa Sezione ha precisato, in più occasioni, che la funzione di cui al comma ottavo dell'art. 7 della legge n. 131/2003 si connota come facoltà conferita agli amministratori di Regioni, Comuni e Province di avvalersi di un organo neutrale e professionalmente qualificato per acquisire elementi necessari ad assicurare la legalità della loro attività amministrativa.

I pareri e le altre forme di collaborazione si inseriscono nei procedimenti amministrativi degli enti territoriali consentendo, nelle tematiche in relazione alle quali la collaborazione viene esercitata, scelte adeguate e ponderate nello svolgimento dei poteri che appartengono agli amministratori pubblici, restando peraltro esclusa qualsiasi forma di cogestione o coamministrazione con l'organo di controllo esterno (per tutte: 11 febbraio 2009, n. 36).

Infatti, deve essere messo in luce che il parere della Sezione attiene a profili di carattere generale anche se, ovviamente, la richiesta proveniente

dall'ente pubblico è motivata, generalmente, dalla necessità di assumere specifiche decisioni in relazione ad una particolare situazione. L'esame e l'analisi svolta nel parere è limitata ad individuare l'interpretazione di disposizioni di legge e di principi generali dell'ordinamento in relazione alla materia prospettata dal richiedente, spettando, ovviamente, a quest'ultimo la decisione in ordine alle modalità applicative in relazione alla situazione che ha originato la domanda.

Con specifico riferimento all'ambito di legittimazione soggettiva ed oggettiva degli enti in relazione all'attivazione di queste particolari forme di collaborazione, è ormai consolidato l'orientamento che vede nel caso del Comune, il Sindaco o, nel caso di atti di normazione, il Consiglio comunale quale organo che può proporre la richiesta.

Inoltre, è acquisito ed incontestato che non essendo ancora insediato in Lombardia il Consiglio delle autonomie, previsto dall'art. 123 della Costituzione e dallo Statuto della Regione Lombardia, i Comuni e le Province possano, nel frattempo, chiedere direttamente i pareri alla Sezione regionale.

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare che la disposizione contenuta nel co. 8, dell'art. 7 della legge 131 deve essere raccordata con il precedente co. 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 co. 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 della nozione 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.

Dalle sopraesposte considerazioni consegue che la nozione di contabilità pubblica va conformandosi all'evolversi dell'ordinamento, seguendo anche i nuovi principi di organizzazione dell'amministrazione, con effetti differenziati, per quanto riguarda le funzioni della Corte dei conti, secondo l'ambito di attività.

Con specifico riferimento alla richiesta oggetto della presente pronuncia la Sezione osserva che la stessa, oltre a risolversi in un profilo giuridico di portata generale ed astratta, rientri nel perimetro della nozione di contabilità pubblica, concernendo l'interpretazione di norme di legge in materia di spese degli enti locali.

Per i suddetti motivi la presente richiesta di parere è conforme ai requisiti soggettivi ed oggettivi di ammissibilità e può essere esaminata nel merito.

#### **MERITO**

Occorre innanzitutto premettere che questa Sezione può esprimersi in questa sede unicamente richiamando i principi che vengono in considerazione nella fattispecie prospettata, ai quali gli organi dell'Ente, al fine di assumere le determinazioni di loro competenza, nell'ambito della loro discrezionalità, possono riferirsi.

La normativa di riferimento sulla questione sottoposta alla Sezione, ampiamente richiamata nel quesito, è la L.R. Lombardia 30 novembre 1983, n. 86. Con tale legge la Regione Lombardia, in attuazione dei principi costituzionali e statutari, ha definito il piano generale delle aree regionali protette d'interesse naturale ed ambientale, ai fini della conservazione, del recupero e della valorizzazione dei beni naturali e ambientali del territorio regionale, anche in collaborazione con gli enti locali e coordinandone gli interventi.

L'art. 13 della legge citata prevede che la gestione delle riserve sia affidata alla provincia o alla comunità montana o ai comuni, singoli o associati, competenti per territorio, ovvero a un consorzio fra gli enti predetti (in proposito, occorre rammentare che tra le funzioni conferite alle regioni e agli enti locali, l'art 78 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, ha ricompreso tutte le funzioni amministrative in materia di aree naturali protette, non rientranti tra compiti di rilievo nazionale relativi a parchi naturali e riserve statali aventi rilievo nazionale).

Per quanto concerne le procedure di spesa relative alle riserve naturali, il successivo art. 40 L.R. cit. prevede che le domande di contributo devono pervenire dagli enti gestori alla Giunta regionale entro il 31 marzo di ogni anno, corredate di un programma dettagliato delle attività e di un preventivo analitico delle spese previste. Il Consiglio regionale, su proposta della Giunta regionale, delibera entro il 30 giugno di ogni anno un piano per la concessione dei contributi; detto piano determina altresì le iniziative che la Giunta regionale deve direttamente attuare.

La DCR Lombardia n. VIII/802 del 2009 ha successivamente affidato la gestione della Riserva Naturale Val di Mello al Comune di Val Masino, che vi provvede con i predetti contributi regionali e con risorse proprie o finanziamenti.

Dal quadro normativo sopra riportato emerge che, a fronte dei compiti intestati al Comune dalla Legge regionale, è previsto il conferimento di risorse finanziarie, mediante un contributo che corrisponde alle spese da sostenere per la Riserva naturale, la cui gestione rientra tra le funzioni che il Comune deve svolgere per soddisfare gli interessi pubblici di cui è portatore, a tutela della collettività dallo stesso rappresentata.

Per le suddette finalità, le risorse finanziarie impiegate per la aree naturali protette, hanno da tempo beneficiato di un particolare regime derogatorio nel calcolo della spesa complessiva delle amministrazioni pubbliche ai fini del rispetto del Patto di stabilità interno. In questo senso, infatti, ha disposto l'art. 1, comma 695, della Legge 27.12.2006, n.296 (finanziaria 2007), che ha previsto l'esclusione degli enti gestori delle aree naturali protette dalle limitazioni alla spesa complessiva delle pubbliche amministrazioni, introdotte con l'art.1, comma 5, della legge 3.12.2004, n. 311 (finanziaria 2005).

Pertanto, l'aspetto del contenimento e della riduzione delle spese previste nella serie di disposizioni del D.L. n. 78/2010, conv. in L. n. 122/2010, richiamate nel quesito, deve essere esaminato tenendo presente tale peculiare destinazione delle risorse finanziarie, come di seguito specificato.

Come è già stato messo in luce nel parere n.5/2011 del 1° febbraio 2011 della Sezione regionale di controllo per la Liguria, che ha dato risposta ad analogo quesito relativo alle spese di gestione di un'area marina protetta, ciò che rileva ai fini dell'esatta individuazione del campo di applicazione della norma taglia-spesa, è la corretta valutazione delle finalità perseguite mediante la gestione dell'area protetta (nell'odierna fattispecie, una Riserva naturale) individuate, in modo dettagliato, dalla fonte normativa istitutiva della stessa.

Per addivenire alla piena realizzazione dei fini indicati nella Legge Regionale n.86/1983, di conservazione, recupero e valorizzazione dei beni naturali e ambientali presenti sul territorio (beni che trovano copertura costituzionale),

tenuto conto degli interessi locali in materia di sviluppo economico e sociale, la Delibera istitutiva della Riserva naturale individua tra le finalità, che devono essere perseguite dal soggetto gestore dell'area rispettivamente:

- 1) tutelare le caratteristiche naturali e paesaggistiche dell'area;
- 2) proteggere e conservare integralmente la natura e l'ambiente;
- 3) sorvegliare ed orientare scientificamente l'evoluzione della natura;
- 4) disciplinare e controllare l'accesso e la fruizione del territorio a fini scientifici e didattico-ricreativi;
- 5) regolamentare le attività antropiche.

Inoltre, l'adozione del piano della Riserva naturale deve essere preceduto da uno studio interdisciplinare ed è costituito da una serie di documenti, tra i quali un programma d'interventi prioritari, determinati nel tempo, con l'indicazione delle risorse necessarie e delle possibili forme di finanziamento.

Il Comune ha comunicato, nel quesito, che per assolvere ai compiti intestatigli in qualità di ente gestore, in mancanza di proprio personale con specifiche competenze, ha la necessità di ricorrere ad una professionalità esterna e che tra le attività previste per la promozione della Riserva naturale rientrano anche l'organizzazione di mostre, convegni, materiale pubblicitario, partecipazione a manifestazioni fieristiche ecc.

La riduzione della spesa annua per studi ed incarichi di consulenza, per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza e per formazione, il contenimento della spesa per nuove assunzioni in determinati limiti di turn over, riguardano tutti gli enti locali.

Si osserva, però, che in relazione ai fini perseguiti con l'istituzione della Riserva naturale, l'inclusione nel campo di applicazione dei succitati limiti di spesa delle attività poste in essere per la gestione della Riserva naturale vanificherebbe gli obiettivi e le finalità per i quali la Riserva stessa è stata istituita.

Difatti, imporre alla gestione della Riserva le predette limitazioni di spesa, inciderebbe sul soddisfacimento degli interessi di cui è portatrice l'area protetta, determinando di fatto la mancata realizzazione delle finalità individuate dalla Legge Regionale e dalla Deliberazione istitutiva della Riserva naturale e conseguentemente il venir meno delle ragioni che hanno determinato l'istituzione della Riserva naturale.

Le risorse finanziarie a disposizione dell'ente gestore sono prodotte essenzialmente dai contributi conferiti dalla Regione e il conferimento dell'incarico e la programmazione di attività rientranti nelle previsioni dell'art. 6 commi 7, 8 e 13 del D.L. 78/2010 potranno concretizzarsi nei limiti di tali risorse. Diversamente, qualora il Comune di Val Masino ricorra a risorse finanziarie diverse da quelle appena descritte, gli incarichi e le predette attività dovranno

sottostare ai limiti indicati nelle rispettive disposizioni legislative. Resta fermo, in ogni caso, il divieto assoluto di effettuare spese per sponsorizzazioni, nei termini già ampiamente chiariti nel precedente parere di questa Sezione n. 1075 del 23.12.2010.

**P.Q.M.**

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore  
(dott. Massimo Valero)

Il Presidente  
(dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria

il 04 marzo 2011

Il Direttore della Segreteria  
(dott.ssa Daniela Parisini)