



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

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Gianluca Braghò	Primo referendario
dott. Massimo Valero	Primo referendario
dott. Alessandro Napoli	Referendario
dott.ssa Laura De Rentiis	Referendario
dott. Donato Centrone	Referendario
dott. Francesco Sucameli	Referendario
dott. Cristiano Baldi	Referendario
dott. Andrea Luberti	Referendario (relatore)

nell'adunanza in camera di consiglio del 17 gennaio 2012

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 prot. 0007244 in data 23 dicembre 2011, con cui il sindaco del comune di Verolavecchia (BS) 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 di Verolavecchia (BS);

Udito il relatore dott. Andrea Luberti;

PREMESSO CHE

Il sindaco del comune menzionato in epigrafe ha formulato alla Sezione una richiesta di parere concernente l'esatto perimetro applicativo delle recenti norme che hanno limitato, per gli enti locali, la possibilità di svolgere in forma associata funzioni e servizi di propria competenza.

Il sindaco, nella richiesta di parere, riferiva: i) che la popolazione del comune di Verolavecchia ammonta a circa 4.000 abitanti; ii) che detto comune è attualmente, e a partire dall'anno 2008, aderente a un'azienda speciale consortile, che cura per conto dei comuni partecipanti l'espletamento dei "servizi alla persona"; iii) che la scadenza di detto consorzio risulterebbe fissata nella data del 31 dicembre 2012.

Tanto premesso, il comune richiedeva alla Sezione chiarimenti in ordine alla corretta applicazione delle limitazioni, attualmente vigenti per gli enti locali, in relazione alla costituzione di figure associative finalizzate allo svolgimento di servizi pubblici, e in particolare circa la possibilità di continuare la gestione nella sopra riferita forma giuridica "senza alcuna responsabilità" fino alla naturale scadenza dell'azienda consortile.

AMMISSIBILITA' SOGGETTIVA

Il primo punto da esaminare concerne l'ammissibilità della richiesta, con riferimento ai parametri derivanti dalla natura della funzione consultiva prevista dalla normativa 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 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali). Pertanto, la richiesta di parere è ammissibile soggettivamente poiché promanante dall'organo legittimato a proporla.

AMMISSIBILITA' OGGETTIVA

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo di ammissibilità del quesito, in premessa occorre rammentare che la richiesta di parere è formulata ai sensi dell'articolo 7, comma 8 della L. 5 giugno 2003, n. 131, recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3".

La disposizione contenuta nell'art. 7, comma 8, della legge 131/2003 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 che, lungi dal conferire alle Sezioni regionali di controllo un generale ruolo di consulenza, la limitano alla sola contabilità pubblica. Preliminare all'ulteriore procedibilità del parere è quindi la ricomprensione del parere tra quelli attribuibili *ratione materiae* alle Sezioni regionali di controllo.

Le Sezioni riunite della Corte dei conti, intervenute con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica 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, hanno al riguardo precisato che detto concetto non si estende sino a ricomprendere la totalità dell'azione amministrativa che presenti riflessi di natura finanziaria, ma deve intendersi limitato al "*sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici*", sia pure "*in una visione dinamica dell'accezione che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri*".

Con specifico riferimento alla richiesta analizzata dalla presente pronuncia, si conclude quindi che la stessa, in forza delle predette considerazioni, deve essere in linea di principio dichiarata oggettivamente ammissibile. Essa è, infatti, proprio nella descritta prospettiva di dinamico contenimento dei costi della *res publica*, finalizzata a chiarire la forza innovativa di una disciplina che ha sensibilmente ristretto la possibilità di ricorrere a entità associative di stampo pubblicistico.

Deve essere, tuttavia, precisato che, in relazione all'avviso richiesto, va effettuata un'opportuna *actio finium regundorum*, in quanto esula dall'ambito dell'attività consultiva della Corte, come sopra delineata, qualsiasi forma di valutazione preventiva circa la configurabilità di una responsabilità dell'Amministrazione procedente.

Pertanto, deve essere ritenuto inammissibile lo specifico riferimento ai potenziali profili di responsabilità (presuntivamente erariale), in quanto finalizzato a conseguire un anticipato discarico da eventuali addebiti, interferendo consequenzialmente con un accertamento demandato a organi giurisdizionali e, con particolare riguardo al profilo dell'illiceità contabile, a un'attività incardinata in capo alle Sezioni giurisdizionali della Corte dei conti.

Di conseguenza, la Sezione ritiene di poter esaminare la richiesta solo sotto un più limitato profilo generale e astratto, restando in capo all'Amministrazione la discrezionalità relativa all'assunzione concreta delle proprie determinazioni, nonché la relativa responsabilità (*cf* da ultimo nei termini la deliberazione della Sezione del 21 gennaio 2010, n. 77).

MERITO

Il quadro normativo deve essere riassunto nei termini di seguito esposti.

L'art. 31 del t.u.e.l. consentiva agli enti locali, in linea di principio, ai fini della gestione associata di uno o più servizi ovvero per l'esercizio associato di funzioni, di costituire un consorzio, in base e secondo le norme previste per le aziende speciali.

Come già chiarito dalla Sezione nella deliberazione del 9 giugno 2011, n. 361, l'azienda speciale consortile costituisce formula organizzatoria assimilabile, quanto a struttura e caratteristiche, all'azienda speciale *tout court*, vale a dire a un soggetto, dotato di personalità giuridica e autonomia finanziaria e contabile, ma collegato strutturalmente e funzionalmente all'ente locale (o, in questo caso, agli enti locali) di riferimento.

Più di recente, tuttavia, in un'ottica di complessiva semplificazione delle formule organizzative degli enti locali, soprattutto ai fini della riduzione e dello sfrondamento dei centri di spesa, il legislatore ha emanato una serie di disposizioni fortemente limitative alle forme associative tra enti.

Nel dettaglio: i) l'art. 2, comma 28, della l. 24 dicembre 2007, n. 244, ha stabilito che a ogni amministrazione comunale sia consentita l'adesione ad una unica forma associativa per gestire il medesimo servizio; ii) l'art. 2, comma 186, lett. e) della l. 23 dicembre 2009 n. 191, ha disposto la soppressione dei consorzi di funzioni tra gli enti locali, ad eccezione dei bacini imbriferi montani; iii) l'art. 14, comma 28 ss., del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122, ha previsto che le "*funzioni fondamentali dei comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti*" (su tale formula *amplius ultra*) siano obbligatoriamente esercitate in forma associata, mediante unioni o convenzioni, rinviando, quanto alle concrete modalità operative, all'intervento della competente legge regionale e di un emanando d.p.c.m.; iv) il comma 31 dello stesso articolo ha individuato il limite demografico minimo per lo svolgimento delle funzioni fondamentali in forma associata in 10.000 abitanti, disponendo inoltre che l'attuazione del predetto obbligo sia assicurata entro il 31 dicembre 2011, con riguardo ad almeno due funzioni, e nella sua totalità entro il 31 dicembre 2012; v) l'art. 29, comma 11, del convertendo d.l. 29 dicembre 2011, n. 216, ha posticipato di sei mesi il primo dei due citati termini.

Le Sezioni regionali di controllo della Corte hanno più volte avuto modo di occuparsi di tali norme e della successione di due tra le disposizioni citate, una (quella sub *ii.*) proibitiva dei "consorzi di funzioni"; altra (citata al punto *iii.*) impositiva della (mera) forma associativa per i comuni di limitate dimensioni (*cfr* le deliberazioni della scrivente sezione del 30 dicembre 2010, n. 1082 e 28 novembre 2011, n. 627; nonché delle della sezione regionale di controllo per il Lazio, 14 febbraio 2011, n. 15; e della sezione regionale di controllo per il Piemonte, 25 febbraio 2010, n. 28 e 15 aprile 2011, n. 47).

E' il caso di sottolineare, peraltro, che le due norme si pongono in rapporto di specialità reciproca: ai fini dell'applicazione dei (più recenti) limiti posti dal d.l. 31 maggio 2010, n. 78, il legislatore ha inteso prescindere dalla tradizionale distinzione dei compiti degli enti a seconda che essi siano organizzati tramite l'esercizio di funzioni amministrative autoritative o, *ex adverso*, siano gestite sotto forma di servizio pubblico con conseguente erogazione di prestazioni all'utenza. Deve essere, al contrario, ritenuto decisivo il solo profilo dell'ascrizione dell'attività gerita alle funzioni fondamentali del comune, quali definite, proprio secondo l'indicazione del d.l. 78/2010, dall'articolo 21, comma 3, della legge 5 maggio 2009, n. 42, che alla lettera f) vi comprende anche le "*funzioni del settore sociale*".

Per dette funzioni, la normativa da ultimo richiamata evidenzia una chiara *ratio legis* indirizzata verso la riduzione delle (sole) forme associative determinanti una stabile organizzazione, al fine di conseguire una diminuzione dei relativi costi.

In effetti, la Corte Costituzionale, intervenuta a seguito di ricorsi promossi da alcune Regioni in ordine alla paventata violazione delle prerogative legislative regionali circa la determinazione delle competenze degli enti locali, con sentenza del 3 novembre 2010, n. 326, ha avuto modo di precisare che le disposizioni citate debbano essere lette in modo sinottico, non risultando quindi preclusa, da parte dei comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, lo svolgimento delle proprie funzioni fondamentali, in forma associata, attraverso convenzione o unione.

In conclusione, ricostruito il quadro normativo come sopra, risulta incontestabile che, non essendo espressamente contemplate dalla legge, debbano ritenersi escluse formule organizzative consistenti nella partecipazione ad aziende consortili o ad altre forme di aggregazione.

Negli stessi termini, peraltro, la Sezione si è già espressa in plurime occasioni (deliberazioni del 30 marzo 2011, n. 56; del 6 aprile 2011, n. 156 e del 26 maggio 2011, n. 322) con argomenti da cui non vi è ragione di discostarsi.

Resta fermo, per tornare al caso concreto, che il limite di cui sopra opera per i soli comuni rientranti nei riferiti requisiti dimensionali: di conseguenza, il comune istante, nei tempi definiti dalla norma primaria, sarà tenuto a cessare la propria partecipazione all'azienda consortile e a organizzare lo svolgimento delle attività di cui in premessa in forma associata, tramite la partecipazione a convenzione o unione.

P.Q.M.

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

L'Estensore
(Dott. Andrea Luberti)

Il Presidente
(Dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria
il 19/01/2012
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)