

## Deliberazione n. 99/2017/PAR



### *Corte dei Conti*

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati:

dott. Carlo Greco	presidente
dott. Massimo Romano	consigliere
dott. Paolo Romano	consigliere
dott. Riccardo Patumi	primo referendario
dott. Federico Lorenzini	primo referendario (relatore)

#### **Adunanza del 6 giugno 2017**

##### **Richiesta di parere del Comune di Monzuno (BO)**

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

Vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

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

Visti la legge 14 gennaio 1994, n. 20, e il decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito con modificazioni dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639, recanti disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della Corte dei conti;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite n. 14 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, da ultimo modificata con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 dell'11 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;

Vista la legge della Regione Emilia-Romagna 9 ottobre 2009, n. 13, istitutiva del Consiglio delle autonomie locali;

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie del 4 giugno 2009 n. 9/ SEZAUT/2009/INPR;

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie del 19 febbraio 2014 n. 3/ SEZAUT/2014/QMIG;

Viste le deliberazioni delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 8 del 26 marzo 2010 e 54 del 17 novembre 2010;

Visto l'articolo 17, comma 31, del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102;

Visto l'articolo 6, comma 4, del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

Vista la richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Terenzio (PR), pervenuta a questa Sezione il 21 febbraio 2017;

Visto il parere del gruppo tecnico istituito presso il Consiglio delle autonomie locali;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 42 del 5 giugno 2017, con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale della Sezione;

Udito nella camera di consiglio il relatore;

Ritenuto in

#### **Fatto**

Il Sindaco del Comune di Monzuno (BO) ha rivolto a questa Sezione una richiesta di parere relativa alla possibilità da parte dell'Ente di aderire ad un consorzio forestale in ragione delle previsioni della legge regionale 4 settembre 1981, n.30 e, nel caso, se alle quote del consorzio disciplinato dall'art.2602 c.c. e possedute da enti locali si applichino le previsioni del d.lgs.19 agosto 2016, n.175.

Ritenuto in

#### **Diritto**

**1.** L'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003 - disposizione che costituisce il fondamento normativo della funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti - attribuisce alle Regioni e, tramite il Consiglio delle Autonomie locali, se istituito, anche ai Comuni, Province e Città metropolitane la facoltà di richiedere alla Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

Preliminarmente, la Sezione è chiamata a verificare i profili di ammissibilità soggettiva (legittimazione dell'organo richiedente) e oggettiva (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica, generalità ed astrattezza del quesito proposto, mancanza di interferenza

con altre funzioni svolte dalla magistratura contabile o con giudizi pendenti presso la magistratura civile o amministrativa).

**2.** In relazione al primo profilo, si ritiene che la richiesta di parere sia ammissibile, in quanto proveniente dall'organo rappresentativo dell'Ente ovvero il Sindaco.

**3.** Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre prima di tutto evidenziare che la disposizione contenuta nel comma 8 dell'art. 7 della legge 131 del 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.

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.

Sull'esatta individuazione di tale locuzione e, dunque, sull'ambito di estensione della funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti, che non può essere intesa quale una funzione di carattere generale, sono intervenute sia le Sezioni riunite sia la Sezione delle autonomie con pronunce di orientamento generale, rispettivamente, ai sensi dell'articolo 17, comma 31, d.l. n. 78/2009 e dell'articolo 6, comma 4, d.l. n. 174/2012.

Con deliberazione 17 novembre 2010, n. 54, le Sezioni riunite hanno chiarito che la nozione di contabilità pubblica comprende, oltre alle questioni tradizionalmente ad essa riconducibili (sistema di principi e norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici), anche i "quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti da principi di coordinamento della finanza pubblica (...), contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio".

Di recente, la Sezione delle autonomie, con la deliberazione n. 3/2014/SEZAUT, ha operato ulteriori ed importanti precisazioni rilevando come, pur costituendo la materia della contabilità pubblica una

categoria concettuale estremamente ampia, i criteri utilizzabili per valutare oggettivamente ammissibile una richiesta di parere possono essere, oltre "all'eventuale riflesso finanziario di un atto sul bilancio dell'ente" (criterio in sé riduttivo ed insufficiente), anche l'attinenza del quesito proposto ad "una competenza tipica della Corte dei Conti in sede di controllo sulle autonomie territoriali". E' stato, altresì, ribadito come "materie estranee, nel loro nucleo originario alla contabilità pubblica - in una visione dinamica dell'accezione che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri - possono ritenersi ad essa riconducibili, per effetto della particolare considerazione riservata dal Legislatore, nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica": solo in tale particolare evenienza, una materia comunemente afferente alla gestione amministrativa può venire in rilievo sotto il profilo della contabilità pubblica.

Al contrario, la presenza di pronunce di organi giurisdizionali di diversi ordini, la possibile interferenza con funzioni requirenti e giurisdizionali delle Sezioni giurisdizionali della Corte dei Conti o di altra magistratura, nonché il rischio di un inserimento nei processi decisionali degli enti territoriali, che ricorre quando le istanze consultive non hanno carattere generale e astratto, precludono alle Sezioni regionali di controllo la possibilità di pronunciarsi nel merito.

Sulla base di quanto evidenziato la richiesta di parere può essere valutata come ammissibile anche sul piano oggettivo, sia essendone ricavabile un quesito che pertiene a problematiche sufficientemente generali ed astratte, sia per gli inevitabili riflessi finanziari che l'adesione ad una realtà consortile comporta sull'Ente.

Ne consegue che il Collegio può procedere ad analizzare il merito.

In proposito, nel richiamare preliminarmente il dato normativo di riferimento si osserva che la legge regionale n.30/1981 e s.m.i. nell'art.8 rubricato "Consorzi per la gestione tecnico-economica dei boschi privati" al 1° comma prevede che "Per le finalità indicate nell'art.1, lettere a), b) e d), possono costituirsi, volontariamente o per iniziativa degli Enti delegati, consorzi tra proprietari e conduttori di terreni per realizzare convenienti unità di intervento e di gestione silvo-pastorale. ....". Nell'art.9 recante "Provvedimenti per la gestione tecnico-economica dei

boschi appartenenti ai Comuni e ad altri enti" al 1° comma è previsto poi che "Per attuare una migliore gestione dei propri patrimoni silvo-pastorali, i Comuni e gli altri enti proprietari di boschi o di terreni da rimboschire possono far parte dei consorzi di cui all'articolo 8 o consorziarsi fra loro. ....".

L'art.2602 del codice civile al 1° comma prevede altresì che "Con il contratto di consorzio più imprenditori istituiscono un'organizzazione comune per la disciplina o per lo svolgimento di determinate fasi delle rispettive imprese". Pertanto, in riferimento ai soggetti che possono essere parti del negozio consortile, l'inequivocabile dato letterale del codice lo perimetra, trattandosi di contratto plurilaterale di scopo, a più imprenditori. La conclusione assunta trova ulteriore conferma nella causa del negozio consortile che è predisposto "per la disciplina o per lo svolgimento di determinate fasi delle rispettive imprese", requisito che ulteriormente caratterizza l'istituto normato dal codice come deputato a disciplinare l'organizzazione/gestione di parti imprenditoriali.

Peraltro, è altrettanto nota una ricca casistica normativa di figure contrattuali denominate consorzio in quanto caratterizzate dallo scopo comune, ma non in funzione del coordinamento della produzione e degli scambi. In proposito, se ne riscontra un'ampia enucleazione anche nel codice civile in riferimento, ad esempio, ai consorzi di bonifica (art.862), a quelli di miglioramento fondiario (art.863), a quelli per regolare il deflusso delle acque (art.914).

In questi diversi ambiti le parti del consorzio sono i soggetti titolari del fondo ed i consorzi *de quo* sono caratterizzati da una normativa speciale di riferimento eteronoma rispetto alle previsioni degli artt.2602 e ss. del codice civile (per i consorzi di bonifica ad es. il r.d. n.215/1933). Si richiamano in proposito, per l'interesse che i concetti espressi assumono nel dipanare il quesito formulato, le statuizioni rese dalla giurisprudenza della Suprema Corte per cui *"l'art.2603, comma 1 c.c., che prevede la forma scritta, a pena di nullità, per il contratto di consorzio, si riferisce ai consorzi tra imprenditori per il coordinamento della produzione e degli scambi e, pertanto, non è applicabile al consorzio costituito tra proprietari d'immobili per la gestione delle parti e dei servizi comuni di una zona residenziale, il quale, non rientrando in nessuna delle categorie tipiche disciplinate dal codice o dalle leggi speciali, configura*

*un'associazione non riconosciuta, che - costituita sul presupposto di un'obiettivo coincidenza di determinati bisogni o interessi ed allo scopo di provvedere con organizzazione comune al loro migliore soddisfacimento - è regolata dagli accordi degli associati e dagli art.36 ss. c.c., nonché da ogni altra norma applicabile alle associazioni prive di personalità giuridica"* (cfr. Cass. del 18 luglio 1984, n.4199).

In conclusione sul punto, si riscontra che sotto l'egida dell'istituto consortile si profilano fattispecie plurime ed eteronome le une rispetto alle altre, che disciplinano ambiti fattuali ed esigenze soggettive pubbliche e private le più disparate, come peraltro si inferisce dall'etimologia stessa del termine "consorzio", che semplicemente evoca un rapporto di compartecipazione (dal latino *cum sorte*) non necessariamente riconducibile all'ipotesi normata dagli artt.2602 e ss. del c.c.

Nella fattispecie in esame allora, è proprio la richiamata legge regionale n.30/1981 e s.m.i. a riconoscere l'ammissibilità di questa specifica fattispecie di consorzio che la dottrina qualifica come "misto", ovvero i cui partecipanti possono essere sia soggetti pubblici che privati e la cui inderogabile disciplina di riferimento sarà, *in primis*, la richiamata legislazione regionale, che a sua volta trova sponda e fondamento nella normativa nazionale di cui al d.lgs.227/2001, trattandosi di ordinamento civile e, quindi, di materia a competenza esclusiva statale.

Ecco allora che all'esito del suesposto percorso logico argomentativo la Sezione precisa che la disciplina consortile di cui agli artt. 2602 e ss. del codice civile non sarà applicabile direttamente, ma solo in via analogica e previa verifica della sussistenza dei relativi presupposti che non possono non rimettersi al riscontro concreto dell'Ente richiedente, essendo la Sezione vincolata alla generalità ed astrattezza dei propri pronunciamenti.

Infine, qualora all'esito del processo ermeneutico richiesto si ritenga applicabile alla fattispecie concreta la disciplina di cui all'art. 2615 *ter* del codice civile per cui il consorzio può assumere la forma di una società consortile, ovvero la configurazione di società di persone/capitali, troverà nell'ipotesi piena applicazione il d.lgs.19/08/2016, n.175 recante il "Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica" (cfr. *in terminis* Corte dei Conti, Sezione regionale di controllo per il Piemonte

n.5/2016).

**P.Q.M.**

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l'Emilia Romagna esprime il proprio parere, sul quesito riportato in epigrafe, nei termini di cui in motivazione.

**DISPONE**

Che, a cura della Segreteria di questa Sezione regionale di controllo, copia della presente deliberazione sia trasmessa - mediante posta elettronica certificata - al Sindaco del Comune di Monzuno e al Presidente del Consiglio delle autonomie locali della Regione Emilia-Romagna.

Che l'originale della presente pronuncia resti depositato presso la predetta Segreteria.

Così deciso in Bologna, nella Camera di Consiglio del 6 giugno 2017.

Il Presidente

*f.to (Carlo Greco)*

Il Relatore

*f.to (Federico Lorenzini)*

Depositata in segreteria il 6/6/2017

Il Direttore di segreteria

*f.to (Rossella Broccoli)*





