



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

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente (relatore)
dott. Giorgio Cancellieri	Consigliere
dott. Giancarlo Penco	Consigliere
dott. Angelo Ferraro	Consigliere
dott. Giancarlo Astegiano	I Referendario
dott. Gianluca Braghò	Referendario
dott.ssa Alessandra Olessina	Referendario
dott. Massimo Valero	Referendario

**nell'adunanza del 24 febbraio 2009**

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;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la nota pervenuta in data 27 gennaio 2009, con la quale il Sindaco del Comune di Briosco (Mi) ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Briosco (Mi);

Udito il Presidente relatore

## **Presupposti del parere**

Il Sindaco del Comune di Brioso, rappresentando anche la sua qualità di Presidente dell'Assemblea Consortile del Consorzio Brianteo, chiede a questa Sezione la interpretazione dell'art. 2, comma 28, legge finanziaria 2008, sottolineando la difficoltà che incontrerebbero gli enti locali partecipanti al Consorzio ove venisse applicata in modo letterale la norma, tenendo presente anche la particolare finalità del Consorzio e la sua rilevanza sociale per gli abitanti del territorio.

## **MOTIVAZIONI**

### **Ammissibilità**

Ai fini dell'ammissibilità della richiesta di parere il primo punto da esaminare è l'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7, comma 8, 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 norma in esame, il cui contenuto risulta ancora poco approfondito sia dalla giurisprudenza contabile che dalla dottrina, consente alle amministrazioni regionali, provinciali e comunali, di rivolgere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti due diverse tipologie di richieste (deliberaz. n. 9 del 12 marzo 2007).

Da un lato, possono domandare l'intervento della magistratura contabile al fine di ottenere forme di "collaborazione", non specificate dalla legge, dirette ad assicurare la regolare gestione finanziaria dell'ente ovvero l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa.

Dall'altro possono richiedere pareri in materia di contabilità pubblica.

La funzione consultiva, che nei primi anni di applicazione della legge è stata la principale forma di collaborazione attivata dalle amministrazioni locali, non esaurisce quindi la possibilità d'intervento delle Sezioni regionali della Corte dei conti, in seguito a specifiche richieste degli enti territoriali.

Anzi, in base alla formulazione della norma non sembrerebbe neppure essere la principale forma di collaborazione, poiché nella prima parte del comma 8 dell'art. 7 è chiaramente specificato che gli enti territoriali possono domandare alle Sezioni regionali della magistratura contabile "ulteriori forme di collaborazione", con l'unico limite della finalizzazione alla regolare gestione finanziaria dell'ente ed allo svolgimento della azione amministrativa secondo i parametri dell'efficienza e dell'efficacia.

L'intensificarsi dell'uso degli strumenti collaborativi innanzi indicati richiede ulteriori approfondimenti sulla natura e sull'ambito della funzione, indirizzati al suo corretto esercizio.

In proposito va considerato che l'attribuzione della funzione consultiva alle Sezioni Regionali della Corte dei conti si situa nell'ambito dell'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla Legge costituzionale n. 3/2001 che ha radicalmente modificato il titolo V della Costituzione.

In conseguenza della equiordinazione degli enti territoriali allo Stato (art. 114 Cost.), e della necessaria abrogazione di ogni forma di controllo amministrativo esterno sulle Regioni (art. 124 Cost.), sulle Province e sui Comuni (art. 130 Cost.), il legislatore ha inteso permettere agli enti territoriali di avvalersi della collaborazione della Corte dei conti, organo magistratuale che opera quale garante imparziale nell'interesse dello Stato-comunità (Corte cost. 12–27 gennaio 1995, n. 29), e, dopo la riforma costituzionale, di tutti gli enti che costituiscono la Repubblica (Corte cost. 11 ottobre–9 novembre 2005, n. 417).

Le nuove attribuzioni conferite alla Corte dei conti appaiono così finalizzate ad individuare un organo neutrale che, in materia di coordinamento della finanza pubblica, interagisce tra i vari livelli di governo della Repubblica a tutela delle istanze e prerogative di ciascuno di essi in una materia, quale quella della finanza pubblica, che condiziona l'esercizio di tutte le funzioni pubbliche.

Contemporaneamente le modalità di esercizio del controllo e le ulteriori attribuzioni intestate alla Corte di conti intendono esaltare la natura collaborativa della funzione, propedeutica allo svolgimento dell'attività degli enti territoriali secondo il principio di legalità e, soprattutto, di legalità finanziaria.

In proposito questa Sezione ha più volte posto in luce che la nozione di legalità riferita all'attività della pubblica amministrazione si è andata approfondendo ed arricchendo, investendo l'esercizio del potere conferito all'amministrazione per conformarlo non solo al rispetto delle disposizioni normative, ma anche alla sua rispondenza ai principi di buona amministrazione canonizzati nell'art. 97 della Costituzione. Anzi, quest'ultimo aspetto del principio di legalità va assumendo sempre maggior rilievo, dal momento che la pubblica amministrazione, ed in particolar modo gli enti territoriali, assicurano ai cittadini servizi pubblici, il cui livello delimita le loro condizioni di vita. Ne consegue l'esigenza di assicurare il rispetto del principio di legalità, come sopra inteso, sia preventivamente, in sede di processo decisionale degli amministratori dell'ente, sia in sede di verifica dell'attività attraverso i controlli interni ed il controllo esterno collaborativo.

La funzione di cui al comma 8 dell'art. 7 della Legge n. 131/2003 si connota così 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 s'inseriscono nei procedimenti amministrativi degli enti territoriali consentendo, nell'ambito delle tematiche sulle quali la collaborazione viene esercitata, scelte adeguate e ponderate nello svolgimento dei poteri che pertengono agli amministratori pubblici, restando peraltro esclusa qualsiasi forma di cogestione o coamministrazione con l'organo di controllo esterno.

Alla luce delle esposte considerazioni va delimitato l'ambito di legittimazione soggettiva ed oggettiva degli enti ad attivare le forme di collaborazione.

Quanto all'individuazione dell'organo legittimato ad inoltrare le richieste di parere dei Comuni, occorre premettere che la Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, con documento approvato nell'adunanza del 27 aprile 2004, ha fissato principi e modalità di esercizio dell'attività consultiva, al fine di garantire l'uniformità di indirizzo in materia, limitando l'ammissibilità delle richieste, sul piano soggettivo, agli organi rappresentativi degli enti (nel caso del Comune, il Sindaco o, nel caso di atti di normazione, il Consiglio comunale). Inoltre si è ritenuto che la mancata costituzione del Consiglio delle Autonomie Locali non costituisca elemento ostativo all'ammissibilità della richiesta, poiché l'art. 7, comma 8, della Legge n. 131/2003 usa la locuzione "di norma", non precludendo, quindi, in linea di principio, la richiesta diretta da parte degli enti.

In tal senso, questa Sezione, con deliberazione n. 1 del 4 novembre 2004, ha già precisato che "non essendo ancora costituito in Lombardia il Consiglio delle autonomie, previsto dall'art. 7 della Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, che modifica l'art. 123 della Costituzione, i Comuni possono, nel frattempo, chiedere direttamente i pareri alla Sezione regionale".

Limiti alla legittimazione oggettiva vanno invece stabiliti solo in negativo. In proposito va infatti posto in luce che la nozione di "contabilità pubblica" deve essere intesa nell'ampia accezione che emerge anche dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione in tema di giurisdizione della Corte dei conti, ed investe così tutte le ipotesi di spendita di denaro pubblico, oltre che tutte le materie di bilanci pubblici, di procedimenti di entrata e di spesa, di contrattualistica, che tradizionalmente e pacificamente rientrano nella nozione. D'altro canto la norma in discussione non fissa alcun limite alle richieste di altre forme di collaborazione.

In negativo, senza peraltro voler esaurire la casistica, va posta in luce l'inammissibilità di richieste interferenti con altre funzioni intestate alla Corte ed in particolare con l'attività giurisdizionale, di richieste che si risolvono in scelte gestionali di esclusiva competenza degli amministratori degli enti, di richieste che attengono a giudizi in corso, di richieste che riguardano attività già svolte, dal

momento che i pareri sono propedeutici all'esercizio dei poteri intestati agli amministratori e non possono essere utilizzati per asseverare o contestare provvedimenti già adottati.

Ne consegue che la richiesta di parere proveniente dal Sindaco del Comune di Briosco è ammissibile e può essere esaminata nel merito.

Infine, la richiesta di parere non risulta interferire con le funzioni di controllo o giurisdizionali svolte dalla magistratura contabile e neppure con alcun altro giudizio civile o amministrativo che sia in corso.

Pertanto, la richiesta di parere è *in toto* ammissibile e può essere esaminata nel merito.

## **NEL MERITO**

Il Sindaco del Comune di Briosco, anche nella qualità di Presidente dell'Assemblea del Consorzio Brianteo Villa Greppi, chiede il parere di questa Sezione sulla interpretazione del comma 28 dell'art. 2 della legge n. 244/2007.-

In particolare il richiedente prospetta una possibile interpretazione della norma, peraltro avanzata dall'ANCI nazionale, secondo la quale non rientrano nel campo applicativo della disposizione i consorzi la cui costituzione è stata promossa e ai quali partecipano nella gestione la Provincia, la Camera di commercio, la Regione o altri enti pubblici.

Nella richiesta viene anche prospettata l'esigenza del raccordo fra la legge (art. 2, comma 28 della legge 244/2007) nazionale e la successiva legge Regione Lombardia n. 19 del 27 giugno 2008, nella quale la limitazione alla partecipazione è prevista soggettivamente per i soli comuni ed oggettivamente per una sola forma associativa per ogni funzione o servizio.

In proposito va innanzitutto posto in evidenza che la norma di cui si discute è stata introdotta "ai fini di semplificazione delle varietà e delle diversità delle forme associative comunali e del processo di riorganizzazione sovracomunale dei servizi, delle funzioni e delle strutture". La finalità della norma viene espressamente individuata in esigenze organizzative di semplificazione e riorganizzazione delle forme strutturali attraverso le quali i comuni rendono servizi pubblici non economici.

La espressa finalità della norma pone dubbi sulla sua coerenza con il dettato dell'art. 117 Cost. alla luce anche della sentenza della Corte costituzionale n. 272/2004.

Peraltro esigenze di coordinamento della finanza pubblica eventualmente sottostanti alla disposizione di cui si discute e riconducibili ai cosiddetti "costi della politica", esigenze peraltro non espressamente invocate, potrebbero consentire

l'introduzione di principi ai quali dovrebbero conformarsi la potestà legislativa regionale e la potestà regolamentare degli enti locali. In quest'ottica va posto in evidenza che l'art. 2, comma 28, della legge 244/2007 si colloca in un contesto normativo inteso a favorire, attraverso la gestione associata dei servizi in ambito locale ma anche la riduzione del numero di partecipazione degli enti alle più svariate forme associative, il contenimento e la razionalizzazione dei costi delle forme di partecipazione esterna unitamente alla maggiore efficienza ed economicità dei servizi resi.

In proposito va ricordato, rimanendo nell'ambito ora descritto, che la legge Regione Lombardia 27 giugno 2008, n. 19, avente ad oggetto il riordino delle Comunità Montane della Lombardia, nel dettare la disciplina delle Unioni di Comuni Lombardi ed il sostegno all'esercizio associato di funzioni e servizi comunali, ha previsto (art. 17 c. 4) per quanto riguarda le unioni dei comuni, che per ogni funzione o servizio il comune può partecipare ad una sola forma associativa.

La norma, che rientra nell'ambito della competenza legislativa regionale, detta un criterio di concentrazione organizzativa di carattere funzionale e perciò diversa da quello meramente numerico del comma 28 dell'art. 2 della legge finanziaria 2008.

L'individuazione di un criterio funzionale coerente con le finalità di riduzione della spesa e di maggiore efficienza ed economicità nella gestione dei servizi pubblici può costituire una idonea chiave di interpretazione dell'art. 2, comma 28, della legge n. 244/2007 anche per darne una lettura coerente con i principi costituzionali.

In sostanza l'unicità della partecipazione riferita a ciascuna funzione o servizio comunale da un lato evita inutili duplicazioni di partecipazione, dall'altro consente la gestione del servizio in forma associata tra più comuni che è finalità compresente nel tessuto della legge finanziaria 2008 e coerente con le esigenze di razionalizzazione, efficacia ed economicità dei servizi pubblici.

Una tale lettura peraltro è stata adottata nella legge 27 febbraio 2009 n. 14 di conversione del D.L. n. 2007/2008 nel cui ambito la dizione contenuta nel testo del comma 28 dell'art. 2 della legge n. 244/2007 "è consentita l'adesione ad un'unica forma associativa" è stata integrata con le parole "per gestire il medesimo servizio...".

Nei termini il quesito avanzato ha trovato adeguata soluzione.

Sotto il profilo dell'ambito di efficacia della norma va affermato che essa si rivolge a tutti i comuni, indipendentemente dalla costituzione e partecipazione soggettiva della forma associativa e quindi dalla sua costituzione o partecipazione prevalente da parte di enti sovracomunali. In tal senso è decisivo il riferimento all'art. 31 del D.L. n. 267/2000.-

Conclusivamente la Sezione ritiene che l'art. 2, comma 28 della legge n. 244/2007 debba essere interpretata, anche in base alla novella recata in sede di conversione del D.L. n. 207/2008, nel senso che i comuni possono partecipare ad una sola forma associativa per la gestione di ciascun servizio pubblico, inibendo pluralità di partecipazioni per la gestione del medesimo servizio.

**P.Q.M.**

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

relatore

Il Presidente

(Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria il  
02 marzo 2009  
Il Direttore della Segreteria  
(dott.ssa Daniela Parisini)