



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

composta dai Magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Antonio Caruso	Consigliere
dott. Giancarlo Astegiano	Primo Referendario
dott. Gianluca Braghò	Referendario
dott. Massimo Valero	Referendario
dott. Alessandro Napoli	Referendario (relatore)
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;

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. 758 del 26.01.2011 (prot. c.c. n. 1551 del 15.02.2011) con la quale il Sindaco del Comune di Medolago (BG) ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

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

Udito il relatore, Alessandro Napoli;

### **PREMESSO CHE**

Con nota n. 758 del 26.01.2011 (prot. c.c. n. 1551 del 15.02.2011) il Sindaco del Comune di Medolago (BG) formula a questa Sezione un quesito in ordine alla soppressione dei consorzi di funzione.

L'Amministrazione osserva di far parte, da oltre cinque anni, del Consorzio di Polizia Locale Isola Bergamasca con sede in Madone ai sensi dell'art. 31 del d.lgs. n. 267/2000 per la gestione dei servizi di polizia locale, commercio e custodia dei cani randagi.

L'art. 2 comma 186 lett. e) della legge 23 dicembre 2009 n. 191 prevede che "ai fini del coordinamento della finanza pubblica e per il contenimento della spesa pubblica i comuni devono adottare le seguenti misure: .... e) soppressione dei consorzi di funzioni tra gli enti locali".

L'art. 1 comma 2 del d.l. 25-1-2010 n. 2 statuisce che "le disposizioni di cui ai commi 184 e 186, lettere b), c) ed e) dell'art. 2 della legge 23 dicembre 2009 n. 191, si applicano a decorrere dal 2011, e per tutti gli anni a seguire, ai singoli enti per i quali ha luogo il primo rinnovo del rispettivo consiglio, con efficacia dalla data del medesimo rinnovo".

Nella prossima primavera, in occasione del turno elettorale per le elezioni amministrative, il Comune di Medolago (BG) dovrà rinnovare il proprio consiglio comunale.

Premesso ciò, l'Organo rappresentativo dell'ente si interroga se:

- 1) l'espressione usata dal legislatore "*ai singoli enti per i quali ha luogo il primo rinnovo del rispettivo consiglio*" si riferisca ai

- 2) nel caso in cui fosse tenuto ad uscire dal consorzio per effetto del predetto disposto normativo, il Comune possa continuare ad avvalersi dello stesso consorzio per garantire la continuità dei servizi indicati fino a quando non trovi altri enti disposti a convenzionarsi o ad utilizzare la forma associata dell'unione dei comuni.

L'Amministrazione precisa che attualmente, a causa della restrizione finanziaria e dell'impossibilità di procedere con nuove assunzioni di personale qualificato per garantire i servizi essenziali, incontra serie di difficoltà di gestione. Nel dettaglio, l'ente, con 8 dipendenti in servizio a tempo pieno ed 1 *part time*, l'assistente sociale in convenzione per 10 ore settimanali ed un segretario comunale a 12 ore settimanali, assicura i servizi pubblici a 2.388 abitanti sparsi su una superficie di 3,76 Kmq.

#### **OSSERVA CHE**

La richiesta di parere in esame è intesa ad avvalersi della facoltà prevista dalla norma contenuta nell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, la quale dispone che le Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane possono chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti "*pareri in materia di contabilità pubblica*".

La funzione consultiva delle Sezioni regionali è inserita nel quadro delle competenze che la legge n. 131 del 2003, recante adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha attribuito alla Corte dei conti.

In relazione allo specifico quesito formulato dal Sindaco del Comune di Medolago (BG), la Sezione evidenzia quanto segue.

#### **AMMISSIBILITA'**

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Medolago (BG) 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 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 risulta ammissibile, oltre che sul piano soggettivo, anche su quello oggettivo in quanto attiene all'esegesi di norme finanziarie finalizzate al contenimento della spesa pubblica.

## MERITO

In via preliminare la Sezione precisa che la decisione in ordine all'interpretazione ed applicazione in concreto della disposizione richiamata dal Sindaco di Medolago (BG) è di esclusiva competenza dell'ente locale rientrando nella piena discrezionalità e responsabilità del Comune; quest'ultimo, ovviamente, potrà orientare la sua decisione in base alle conclusioni contenute nel parere della Sezione.

Nell'ambito della manovre di razionalizzazione degli ultimi anni, il legislatore ha dettato numerose norme dirette a contenere la spesa pubblica, sia dello Stato che, con alcune limitazioni conseguenti alla modifica del Titolo V, parte Seconda della Costituzione operata nel 2001, degli enti locali.

Ai sensi dell'art. 1, comma 2 del d.l. 25 gennaio 2010 n. 2, conv. nella l. 26 marzo 2010 n. 42, *"le disposizioni di cui ai commi 184 e 186, lettere b), c) ed e), dell'articolo 2 della legge 23 dicembre 2009, n. 191, come modificato dal presente articolo, si applicano a decorrere dal 2011, e per tutti gli anni a seguire, ai singoli enti per i quali ha luogo il primo rinnovo del rispettivo consiglio, con efficacia dalla data del medesimo rinnovo"*. La norma riguarda una pluralità di disposizioni, eterogenee fra loro: il comma 184 concerne la riduzione dei consiglieri comunali e provinciali, il comma 186 lettera b) la soppressione delle circoscrizioni di decentramento comunale, il comma 186 lettera c) la possibilità di delega da parte del sindaco dell'esercizio di proprie funzioni a non più di due consiglieri, in alternativa alla nomina degli assessori, il comma 186 lettera e), infine, è la norma che sopprime i consorzi di funzioni di cui trattasi.

Orbene, per quanto concerne concerne la decorrenza (primo quesito), come evidenziato in dottrina, laddove la tempistica delle soppressioni dei consorzi di funzioni fosse legata a quella dei rinnovi dei consigli degli enti locali di riferimento, emergerebbero evidenti criticità essendo il consorzio una forma associativa ove coesistono enti che hanno differenziate scadenze degli organi. Si potrebbero, infatti, verificare casi di comuni che - interessati dal rinnovo - siano costretti ad uscire dal consorzio di cui facevano parte, mentre quest'ultimo permane quale soggetto essendo composto anche da altre civiche amministrazioni non coinvolte dalla tornata elettorale.

Di conseguenza, il comune tenuto ad abbandonare l'organismo potrebbe trovarsi nella condizione di dover svolgere direttamente, per la parte di propria competenza, le funzioni svolte fino a quella data dal consorzio con possibili aggravii finanziari.

Sulla scorta di quanto già evidenziato dalla giurisprudenza contabile (Corte conti, sez. contr. Piemonte, 30 dicembre 2010, n. 101), richiamata nel quesito, il Collegio osserva che il termine "enti", in relazione all'art. 186 lett. e) deve essere riferito ai singoli consorzi di funzioni.

Si è visto che le disposizioni di contenimento della spesa si applicano dal 2011, e per tutti gli anni a seguire, ai singoli enti per i quali ha luogo il primo rinnovo del rispettivo consiglio, con efficacia dalla data del rinnovo medesimo. Orbene, il termine enti, che appare volutamente generico, riferendosi a più fattispecie diverse fra loro, in quella, che qui interessa, di cui alla lettera e) del comma 186 non può che indicare, secondo un'interpretazione logico-sistematica, i singoli consorzi oggetto della prescrizione. La disposizione, infatti, è di natura soppressiva di questi ultimi, non limitativa della partecipazione delle Amministrazioni locali, e dunque presuppone l'unitarietà delle cessazioni dei soggetti partecipanti.

La normativa in oggetto trova, quindi, applicazione a decorrere dal primo rinnovo - a partire dal 2011 e per tutti gli anni a seguire - del consiglio di amministrazione del consorzio interessato.

Alla luce di tale conclusione, risulta assorbito il secondo quesito relativo alla possibilità per il Comune di continuare ad avvalersi, seppur temporaneamente, del consorzio: infatti l'interrogativo presuppone – contrariamente all'avviso *ut supra* espresso dalla Sezione – l'eventualità di una cessazione non simultanea della partecipazione consortile delle singole Amministrazioni.

#### **P.Q.M.**

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

L'Estensore  
(Alessandro Napoli)

Il Presidente  
(Nicola Mastropasqua)

Depositato in Segreteria  
14 marzo 2011  
Il Direttore della Segreteria  
(dott.ssa Daniela Parisini)