



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

composta dai magistrati:

dott. Giancarlo Astegiano	Presidente f.f.
dott. Gianluca Braghò	Consigliere
dott. Luigi Burti	Consigliere
dott.ssa Laura De Rentiis	Primo Referendario
dott. Donato Centrone	Primo Referendario (relatore)
dott. Andrea Luberti	Primo Referendario
dott. Paolo Bertozzi	Primo Referendario
dott. Cristian Pettinari	Referendario
dott. Giovanni Guida	Referendario
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	Referendario

**nella camera di consiglio del 20 settembre 2016**

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 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 del 3 novembre 2004 con la quale la Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento previsto dall'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista la nota del 22 luglio 2016, con la quale il Sindaco del Comune di Arcore (MB) ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per la camera di consiglio odierna per deliberare sulla sopra indicata richiesta;

Udito il relatore, dott. Donato Centrone

**Premesso che**

Il Sindaco del Comune di Arcore, con nota del 22 luglio 2016, ha formulato una richiesta di parere avente ad oggetto la compatibilità con l'ordinamento contabile degli enti locali dell'accollo di spese connesse alla gestione di beni ricevuti in comodato.

Il Sindaco premette che la normativa prevede l'attribuzione ai Comuni di sole funzioni fondamentali, dettagliate in modo specifico nell'art. 14, comma 27, del decreto-legge n. 78 del 2010, convertito dalla legge n. 122 del 2010, e nell'art. 13 del d.lgs. n. 267 del 2000.

Nell'ambito di un contratto di comodato modale che la società Ferrovie dello stato spa sta proponendo a molti comuni sedi di stazione ferroviaria, la predetta società mette a disposizione dei comuni medesimi locali per lo svolgimento di attività di pubblico interesse. Questi ultimi, in cambio, si accollano, oltre alle spese di gestione dei locali concessi in comodato, le seguenti ulteriori spese relative alla gestione della stazione ferroviaria: a) effettuazione giornaliera delle pulizie della sala d'attesa, dell'atrio e delle scale che dal sottopasso portano ai marciapiedi di stazione (eccetto pulizie di binari e interbinari); b) manutenzione della sala d'attesa, dell'atrio e delle scale che dal sottopasso portano ai marciapiedi di stazione; c) apertura della sala d'attesa e dell'atrio quindici minuti prima del passaggio del primo treno e chiusura quindici minuti dopo del passaggio dell'ultimo treno della giornata, sempreché effettuino servizio presso la stazione ferroviaria del Comune.

Su tale base, il Sindaco chiede una pronuncia di orientamento generale in ordine alla compatibilità delle spese indicate rispetto al quadro normativo vigente delle funzioni attribuite ai Comuni.

#### **In merito all'ammissibilità della richiesta**

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 Arcore, il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta rientri nell'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 ed efficacia dell'azione 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 (si rinvia, per tutte, alla delibera della Sezione dell'11 febbraio 2009, n. 36).

Con specifico riferimento all'ambito di legittimazione soggettiva per l'attivazione di questa particolare forma di collaborazione, è ormai consolidato l'orientamento che vede, nel caso del comune, il Sindaco quale organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere, in quanto riveste il ruolo di rappresentante dell'Ente. Il presente presupposto sussiste nel quesito richiesto dal Sindaco del Comune di Arcore, con nota del 22 luglio 2016.

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare come la disposizione, contenuta nel comma 8 dell'art. 7 della legge 131 attribuisce agli enti locali la 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. La Sezione delle Autonomie, nell'adunanza del 27 aprile 2004, ha fissato principi e modalità per l'esercizio dell'attività consultiva, modificati ed integrati con le successive delibere n. 5/AUT/2006 e n. 9/SEZAUT/2009. Si è precisato che la funzione consultiva non può intendersi come consulenza generale agli enti, ma va ristretta esclusivamente alla materia della contabilità pubblica, quindi ai bilanci pubblici, alle norme e principi che disciplinano la gestione finanziaria e del patrimonio o comunque a temi di carattere generale nella materia contabile.

In seguito, le Sezioni riunite della Corte dei conti, con una pronuncia di coordinamento, emanata ai sensi dell'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2019, n. 78, convertito dalla legge 3 agosto 2009, n. 102 (delibera n. 54/CONTR del 17 novembre 2010), hanno nuovamente definito, esprimendo principi vincolanti per le Sezioni regionali, l'ampiezza della funzione consultiva attribuita dalla legge. In particolare, è stato affermato *“che non è da condividere qualsivoglia interpretazione dell'espressione “in materia di contabilità pubblica”, che, vanificando lo stesso limite posto dal legislatore, conduca al risultato di estendere l'attività consultiva in discorso a tutti i settori dell'azione amministrativa, in tal guisa realizzando, perdi più, l'inaccettabile risultato di immettere questa Corte nei processi decisionali degli Enti territoriali”*. Ma soprattutto, che non *“sono parimenti condivisibili linee interpretative che ricomprendano nel concetto di contabilità pubblica qualsivoglia attività degli Enti che abbia, comunque, riflessi di natura finanziaria, comportando, direttamente o indirettamente, una spesa, con susseguente fase contabile attinente all'amministrazione della stessa ed alle connesse scritture di bilancio”*. I riferiti principi di diritto sono stati ripresi, dalle medesime Sezioni riunite, nelle successive pronunce (si rinvia, per esempio, alla deliberazione n. 60/CONTR del 7 dicembre 2010).

Pertanto, il quesito posto dal Comune di Arcore risulta ammissibile in quanto avente ad oggetto l'interpretazione delle norme disciplinanti le funzioni istituzionali affidate dalla legge agli enti locali.

### **Diritto**

L'art. 3 del d.lgs. n. 267 del 2000, nel delineare i caratteri dell'autonomia riconosciuta a comuni e province in aderenza agli artt. 114 e 118 della Costituzione, afferma, al comma 2, che *“il comune è l'ente locale che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo”* e, al comma 4, che i comuni, come le province, *“hanno autonomia statutaria, normativa, organizzativa e amministrativa, nonché autonomia impositiva e finanziaria nell'ambito dei propri statuti e regolamenti e delle leggi di coordinamento della finanza pubblica”*. Pertanto, come precisato al comma 5 della medesima disposizione, *“i comuni e le province sono titolari di funzioni proprie e di quelle conferite loro con legge dello Stato e della regione, secondo il principio di sussidiarietà”*.

L'art. 13 del testo unico sugli enti locali, nel disciplinare nello specifico le missioni istituzionali dei comuni, affida a questi ultimi *“tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione ed il territorio comunale, precipuamente nei settori organici dei servizi alla persona e alla comunità, dell'assetto ed utilizzazione del territorio e dello sviluppo economico, salvo quanto non sia espressamente attribuito ad altri soggetti dalla legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze”*.

L'art. 14, comma 27, del decreto-legge n. 78 del 2010, convertito dalla legge n. 122 del 2010, richiamato dal sindaco istante, elenca, invece, quelle che il legislatore statale ha individuato quali *“funzioni fondamentali dei comuni, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione”*.

Queste ultime, come noto, non esauriscono l'ambito di esplicazione della missione istituzionale dei comuni, ma identificano le sole funzioni fondamentali che la legge statale impone di espletare nei confronti dei propri cittadini al fine di garantire, su tutto il territorio nazionale, i "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali".

Le funzioni dei comuni, come degli altri enti locali, sono disciplinati, infatti, nella Carta costituzionale, all'art. 114, in base al quale "I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione" ed all'art. 118, che precisa come gli enti indicati siano "titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze". Questi ultimi due principi trovano specificazione, nella legislazione ordinaria, agli esaminati artt. 3 e 13 del d.lgs. n. 267 del 2000.

Pertanto, fermo restando il necessario rispetto degli equilibri di bilancio (art. 119 Cost.) e delle regole di coordinamento della finanza pubblica (che, come noto, impongono di osservare predeterminati limiti finanziari per alcune attività o tipologie di spesa), il comune dispone di discrezionalità nell'individuare le proprie finalità istituzionali, e le spese a tal fine necessarie, salva la necessaria inerenza al territorio ed alla popolazione di riferimento ed il divieto di espletare attività espressamente attribuite ad altri soggetti dalla legge statale o regionale (cfr. art. 13 d.lgs. n. 267 del 2000). Naturalmente, nell'effettuare tale scelta, in particolare sotto il profilo delle modalità, il comune, oltre ad osservare le norme in materia di equilibrio dei bilanci e di coordinamento della finanza pubblica (*in primis*, il conseguimento del saldo finanziario annuale), deve rispettare i principi di economicità ed efficienza propri di tutte le attività amministrative pubbliche (art. 1 legge n. 241 del 1990).

**P.Q.M.**

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il magistrato relatore  
(dott. Donato Centrone)

Il Presidente f.f.  
(dott. Giancarlo Astegiano)

Depositata in segreteria  
03 OTTOBRE 2016  
Il Direttore della segreteria  
(dott.ssa Daniela Parisini)