

**Deliberazione n. 423 /2010/PAR**



**REPUBBLICA ITALIANA**

**la**

**Corte dei conti**

**in**

**Sezione regionale del controllo**

**per l'Emilia - Romagna**

composta dai Magistrati

dr. Mario Donno	Presidente
dr. Massimo Romano	Consigliere
dr. Sergio Basile	Consigliere
dr.ssa Maria Teresa D'Urso	Primo Referendario

\*\*\*\*\*

visto l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

visto il T.U. delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e le successive modificazioni ed integrazioni;

vista la legge 14 gennaio 1994 n. 20, il decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito nella legge 20 dicembre 1996, n. 639 e l'art. 27 della legge 24 novembre 2000, n. 340;

visto il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo

della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000 e successive modifiche;

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

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 n. 13 del 9 ottobre 2009, istitutiva del Consiglio delle Autonomie, insediatosi il 17 dicembre 2009;

vista la richiesta di parere avanzata dal Sindaco del comune di Castelfranco Emilia (MO) in data 23/07/2010;

vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 4 giugno 2009 n. 9/ SEZAUT/2009/Inpr;

vista l'ordinanza presidenziale n. 41 del 16 settembre 2010, con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale della Sezione;

udito nella Camera di consiglio il magistrato relatore, primo referendario Maria Teresa D'Urso;

ritenuto in

#### FATTO

Il Sindaco del comune di Castelfranco Emilia (MO) ha inoltrato a questa Sezione, ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003 n. 131, richiesta di parere riguardante l'interpretazione dell'articolo 114 D. Lgs. 267/2000 (T.U.E.L.), con riferimento alla possibilità per l'Istituzione, costituita dal Comune, di contrarre in proprio un mutuo per

investimenti, e, ove ammissibile, la possibilità per il Comune medesimo di rilasciare, a garanzia del prestito, una fideiussione, ai sensi dell'articolo 207 T.U.E.L..

ritenuto in

## DIRITTO

L'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 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.

La Sezione delle Autonomie, 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 ed evitare il rischio di una disorganica proliferazione di richieste di pareri e, soprattutto, di soluzioni contrastanti con successive pronunce specifiche delle Sezioni giurisdizionali o di controllo o con indirizzi di coordinamento.

Con riguardo al piano oggettivo, gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei Conti nella già richiamata adunanza del 27 aprile 2004 hanno ritenuto ammissibili le richieste di pareri relative ad atti generali, atti o schemi di atti di normazione primaria o secondaria ovvero inerenti all'interpretazione di norme vigenti, o soluzioni tecniche rivolte ad assicurare la necessaria armonizzazione nella compilazione dei bilanci e dei rendiconti, ovvero riguardanti la preventiva valutazione di formulari e scritture contabili che gli enti intendano adottare.

La Sezione delle Autonomie, con deliberazione n. 5/2006 del 17 febbraio 2006, ha inteso ulteriormente precisare i limiti oggettivi della funzione consultiva, chiarendo che essa deve ritenersi circoscritta *“alla normativa e ai relativi atti applicativi che disciplinano, in generale, l’attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l’acquisizione delle entrate, l’organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l’indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli.*

*Se è vero, infatti, che ad ogni provvedimento amministrativo può seguire una fase contabile, attinente all’amministrazione di entrate e spese ed alle connesse scritture di bilancio, è anche vero che la disciplina contabile si riferisce solo a tale fase ‘discendente’ distinta da quella sostanziale, antecedente, del procedimento amministrativo, non disciplinata da normative di carattere contabilistico”.*

Alla luce delle suesposte considerazioni, la richiesta di parere in esame risulta, pertanto, essere ammissibile sotto il profilo soggettivo ed oggettivo.

Nel merito si osserva che l’istituzione è definita dall’art.114, comma 2°, del T.U.E.L., come *“..organismo strumentale dell’ente locale per l’esercizio di servizi sociali, dotato di autonomia gestionale”.*

Tra l’Istituzione ed il Comune esiste un legame funzionale connotato dal carattere di strumentalità, nel senso che l’Ente, titolare a livello locale delle funzioni di assistenza sociale, persegue attraverso

l'istituzione finalità proprie, relativamente alle quali ha ritenuto non conveniente o non opportuna la gestione diretta.

A differenza dell'azienda speciale, anch'essa disciplinata dall'art.114 T.U.E.L., all'istituzione non è riconosciuta la personalità giuridica, ma solo autonomia gestionale, che trova rispondenza negli organi propri (rappresentati dal consiglio di amministrazione, dal presidente e dal direttore, cui compete la responsabilità gestionale) e nei mezzi patrimoniali (capitale di dotazione), entrambi distinti rispetto a quelli dell'Ente territoriale di riferimento.

Ciò comporta il necessario riferimento allo statuto ed ai regolamenti del comune, relativamente alla disciplina dell'ordinamento e del funzionamento, nonché la soggezione alla programmazione ed all'indirizzo politico amministrativo comunale nell'attuazione delle scelte di amministrazione e gestione. Di particolare rilievo è infine il ruolo attribuito all'ente locale, in particolare per quanto riguarda il conferimento del capitale di dotazione e la copertura degli eventuali costi sociali (art.114, comma 6°, T.U.E.L).

Alla luce di quanto esposto, non appare giuridicamente fondata la tesi avanzata dall'Ente, secondo il quale l'autonomia gestionale dell'Istituzione attribuirebbe alla stessa la capacità di contrarre mutui in proprio.

Al contrario, l'Istituzione costituisce esclusivamente una formula organizzativa dell'Ente locale per l'esercizio dei servizi sociali, cui è funzionale l'autonomia gestionale normativamente conferita, ma senza

che ciò si trasmuti in autonomia patrimoniale perfetta o in soggettività giuridica distinta rispetto a quella del Comune.

Da ciò discende altresì, la impossibilità per il Comune di rilasciare fideiussione, ai sensi dell'articolo 207, 3° comma, T.U.E.L., a favore dell'Istituzione, proprio perché a quest'ultima manca il carattere di terzietà rispetto all'Ente locale.

Non a caso, infatti, il legislatore, nel 1° comma dell'articolo da ultimo citato, tra i soggetti a favore dei quali gli Enti territoriali possono prestare garanzia fideiussoria ("..aziende da essi dipendenti, consorzi cui partecipano nonché comunità montane di cui fanno parte..") non ha previsto l'Istituzione.

Nelle sopra esposte considerazioni è il parere della Sezione sulla richiesta di parere avanzata.

La Sezione, vista altresì la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 4 giugno 2009 n. 9/ SEZAUT/2009/Inpr, ritiene il presente parere conforme all'orientamento consolidato delle Sezioni regionali di controllo, ed in quanto tale idoneo a mantenere uniformità di indirizzo ed a prevenire il rischio di pronunce contrastanti.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, a cura della Segreteria, al Sindaco del comune di Castelfranco Emilia (MO) ed al Consiglio delle Autonomie della Regione Emilia-Romagna.

Così deliberato in Bologna nell'adunanza del 17 settembre 2010.

IL PRESIDENTE

IL RELATORE

*f.to ( Mario Donno )*

*f.to (Maria Teresa D'Urso)*

Depositata in segreteria il 17 settembre 2010

Il Direttore di segreteria

*f.to ( Rossella Broccoli)*