



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

Delibera n. 27/2010/SRCPIE/PAR

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, nell'adunanza del 14 aprile 2010 composta dai Magistrati:

Dott. Gianfranco BATTELLI	Presidente f.f.
Dott. Salvatore CORRADO	Consigliere
Dott. Giuseppe Maria MEZZAPESA	Primo Referendario
Dott. Walter BERRUTI	Referendario relatore
Dott.sa Alessandra OLESSINA	Referendario

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

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con Regio Decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

Visto il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria una Sezione Regionale di controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

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, ed in particolare l'art. 7, comma 8;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie approvata nell'adunanza del 27 aprile 2004 avente ad oggetto indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva;

Vista la deliberazione n. 9/SEZAUT/2009/INPR della Sezione delle Autonomie approvata nell'adunanza del 4 giugno 2009 - 3 luglio 2009 avente ad oggetto le modifiche degli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle sezioni Regionali di controllo;

Vista la richiesta proveniente dal Comune di Leinì n. 4628 del 23 febbraio 2010, protocollata in arrivo il 5 marzo successivo, recante quesiti in materia di patto di stabilità e di conseguenze derivanti dalla sua inosservanza;

Vista l'Ordinanza n. 14/PAR/2010 con la quale il Presidente di questa Sezione di controllo ha convocato la Sezione per l'odierna seduta e ha nominato relatore il Referendario Dott. Walter Berruti;

Udito il relatore;

Ritenuto in

FATTO

Il Comune di Leinì, con nota a firma del proprio sindaco, ha formulato una richiesta di parere con cui chiede se l'Istituzione comunale per la gestione dei servizi sociali, costituita ai sensi dell'art. 114 TUEL, sia soggetta al patto di stabilità e alle sanzioni derivanti dalla sua inosservanza.

MOTIVAZIONI

La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è prevista dall'art. 7, comma 8, della Legge n. 131 del 2003 che, innovando nel sistema delle tradizionali funzioni della Corte dei conti, dispone che le regioni, i comuni, le province e le città metropolitane possano chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

Con deliberazione approvata nell'adunanza del 27 aprile 2004, la Sezione delle Autonomie ha adottato gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, evidenziando, in particolare, i soggetti legittimati alla richiesta e l'ambito oggettivo della funzione.

Occorre pertanto verificare preliminarmente la sussistenza contestuale del requisito soggettivo e di quello oggettivo.

1. La legittimazione a richiedere pareri è circoscritta ai soli Enti previsti dalla legge n. 131 del 2003, stante la natura speciale della funzione consultiva introdotta dalla medesima legge, rispetto all'ordinaria sfera di competenze della Corte.

I pareri richiesti dai comuni, dalle province e dalle aree metropolitane, vanno inoltrati "di norma" per il tramite del Consiglio delle autonomie locali. L'inesistenza dell'organo non costituisce tuttavia elemento ostativo alla richiesta di parere, visto che la disposizione normativa usa la locuzione "di norma", non precludendo, quindi, in linea di principio, la richiesta diretta da parte degli enti.

Infine la richiesta può considerarsi ammissibile solo se proveniente dall'Organo rappresentativo (Presidente della Giunta regionale, Presidente della Provincia, Sindaco).

La richiesta di parere in esame è stata sottoscritta dal sindaco del Comune di Leinì. Pertanto è ammissibile sotto il profilo soggettivo.

2. I pareri sono previsti, dalla Legge n. 131 del 2003, esclusivamente nella materia della contabilità pubblica.

L'ambito oggettivo di tale locuzione, in conformità a quanto stabilito dalla Sezione Autonomie nel citato atto di indirizzo del 27 aprile 2004, nonché nella deliberazione n. 5/2006 del 26 maggio 2005, deve ritenersi riferito alla *"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"*.

Si evidenzia inoltre che, in conformità a quanto stabilito dalla Sezione Autonomie nei citati atti d'indirizzo, possono rientrare nella funzione

consultiva della Corte dei Conti le sole richieste di parere volte a ottenere un esame da un punto di vista astratto e su temi di carattere generale. Devono quindi ritenersi inammissibili le richieste concernenti valutazioni su casi o atti gestionali specifici, tali da determinare un'ingerenza della Corte nella concreta gestione dell'Ente.

La richiesta all'esame di questa Sezione, nei limiti in cui contiene quesiti di carattere generale aventi a oggetto la corretta interpretazione di norme tese a realizzare il concorso degli enti locali al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica (dunque recanti principi di coordinamento della stessa) è da ritenersi ammissibile anche sotto il profilo oggettivo.

3. Nel merito. Si chiede se l'Istituzione comunale per la gestione dei servizi sociali, costituita ai sensi dell'art. 114 TUEL, sia soggetta alle sanzioni derivanti dal mancato rispetto del Patto di stabilità, in particolare all'obbligo di riduzione dei compensi degli amministratori, al divieto di assunzione di personale, al divieto di impegnare spese correnti in misura superiore all'importo annuale minimo dei corrispondenti impegni effettuati nell'ultimo triennio.

Secondo quanto dispone l'art. 114 comma 2 del TUEL, l'istituzione è organismo strumentale dell'ente locale per l'esercizio di servizi sociali, dotato di autonomia gestionale. Essa, a differenza dell'azienda speciale (alla quale è anche riconosciuta autonomia imprenditoriale), non ha personalità giuridica (cfr. art. 114 cit. comma 1).

Il D.L. n. 112/2008 (conv. in L. n. 133/2008) agli artt. 77 e 77 bis ha stabilito le misure del concorso di regioni, province autonome, province e comuni alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 2009-2011, in termini di fabbisogno e indebitamento netto (c.d. patto di stabilità interno), nonché i conseguenti obblighi in capo a province e comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti. In caso d'inosservanza tali enti soggiacciono a

vari obblighi e divieti, diretti alla riduzione della spesa e al riequilibrio finanziario.

Le dette norme non contemplano espressamente le istituzioni.

Questa Corte ha già avuto modo di affermare che il rispetto del patto di stabilità ha come destinatario esclusivamente l'ente locale e non anche l'istituzione comunale, costituita ai sensi dell'art. 114 del d.lgs. 267/2000 per l'erogazione dei servizi al cittadino, che non può, pertanto, essere ricompresa fra i diretti destinatari delle disposizioni relative (Sez. Veneto, parere n. 3/2005).

Questa Sezione condivide tali conclusioni considerando, oltre al dato letterale, l'autonomia riconosciuta all'istituzione rispetto all'ente costituente.

Tuttavia non va trascurato che il risultato di gestione di questa concorre a determinare quello del comune, soggetto al patto di stabilità. Appare quindi necessario che gli enti di qualsiasi natura, poiché costituiti e, seppur parzialmente, finanziati dai comuni, perseguano dal punto di vista finanziario, obiettivi compatibili con il patto di stabilità (cfr. Sez. Veneto, par. n. 10/2006).

Alla luce di tali considerazioni vanno esaminate le specifiche misure sulla spesa consequenziali al mancato rispetto del patto, previste nel D.L. n. 112/2008 e citate dal richiedente.

A) L'art. 61, comma 10 di tale D.L. prevede che *"a decorrere dal 1° gennaio 2009 le indennità di funzione ed i gettoni di presenza indicati nell' articolo 82 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni, sono rideterminati con una riduzione del 30 per cento rispetto all'ammontare risultante alla data del 30 giugno 2008 per gli enti indicati nel medesimo articolo 82 che nell'anno precedente non hanno rispettato il patto di stabilità"*.

A sua volta, l'art. 82 TUEL prevede una indennità di funzione per il sindaco, il presidente della provincia, il sindaco metropolitano, il presidente della

comunità montana, i presidenti dei consigli circoscrizionali dei comuni capoluogo di provincia, i presidenti dei consigli comunali e provinciali, nonché i componenti degli organi esecutivi dei comuni e, ove previste, delle loro articolazioni, delle province, delle città metropolitane, delle comunità montane, delle unioni di comuni e dei consorzi fra enti locali.

Il gettone di presenza spetta invece ai consiglieri comunali, provinciali, circoscrizionali e delle comunità montane.

L'art. 61 sopra citato, secondo la Sezione, non è direttamente applicabile agli amministratori della istituzione comunale, contenendo un'elencazione, da ritenersi tassativa data la sua specialità. L'istituzione, invero, ha propri organi specifici, quali il consiglio di amministrazione, il presidente e il direttore (la cui nomina e revoca vanno disciplinate nello statuto dell'ente locale: art. 114, comma 3 TUEL), che non sono menzionati nella norma in esame.

Peraltro, va osservato che, visto il già evidenziato collegamento tra comune e istituzione, la riduzione delle indennità degli amministratori di quest'ultima, a seguito di quella, *ex lege*, riguardante gli amministratori comunali, appare rispondente a criteri di sana gestione finanziaria. Ciò, a maggior ragione, visto il regolamento dell'Istituzione per la gestione dei servizi sociali del Comune di Leini, approvato con deliberazione del consiglio comunale del 3 aprile 2008 n. 24, che, nell'art. 11, a mente del quale *"Al Presidente e ai membri del Consiglio d'Amministrazione, ove non sia specificatamente stabilita dalla legge, è riconosciuta un'indennità la cui entità è stabilita dalla Giunta comunale, nonché permessi, licenze e aspettative, ai sensi degli artt. 79-80-81 e 82 del D.Lgs. 267/2000"*, risulta aver agganciato le indennità degli amministratori dell'istituzione a quelle degli amministratori del comune di cui al ridetto art. 82 TUEL.

B) L'art. 76, comma 4 prevede un divieto di assunzione di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale. Questa misura

contempla gli enti sottoposti al Patto, senz'altra specificazione. Tanto non vale, tuttavia, a parere della Sezione, a escluderne l'applicazione al personale operante nell'istituzione. Come osservato in dottrina, l'istituzione rappresenta una formula organizzatoria per l'esercizio di servizi sociali senza che essa acquisisca una propria soggettività giuridica distinta da quella dell'ente locale nel cui ambito è costituita. In sostanza, i rapporti giuridici necessari allo svolgimento dell'attività dell'istituzione, siano essi reali o personali, in difetto di specifica previsione di legge, devono fare capo all'ente locale, il quale possiede, a differenza delle istituzioni in parola, la personalità giuridica (cfr. per analoghe conclusioni, Sez. Veneto n. 10/2006 cit.). Non si vede allora perché la limitazione delle assunzioni non debba riguardare personale dell'ente solo in quanto destinato a prestare la propria opera in una determinata struttura dell'ente medesimo e per determinate finalità. In caso contrario la norma in esame si presterebbe a facili elusioni. Il Comune richiedente, dunque, non avendo rispettato il patto di stabilità, sarà soggetto al blocco delle assunzioni, a qualsiasi titolo e tipologia contrattuale, anche con riferimento a quel personale destinato a operare nella propria istituzione.

C) L'art. 77 bis, comma 20 prevede, per quanto interessa il richiedente, che l'ente inadempiente al Patto non possa, nell'anno successivo a quello dell'inadempienza, impegnare spese correnti in misura superiore all'importo annuale minimo dei corrispondenti impegni effettuati nell'ultimo triennio.

A parere del Collegio, tale norma riguarda la gestione del bilancio dell'ente locale, che è separato da quello dell'istituzione per espressa disposizione di legge (cfr. art. 114, comma 1 TUEL, che riconosce alle istituzioni autonomia gestionale, commi 4 e 8, che dettano specifiche disposizioni per la formazione del loro bilancio). Non appare quindi applicabile all'istituzione, ne' in via diretta, ne' in via analogica, dato il suo carattere derogatorio rispetto al principio di autonomia.

Restano salvi, naturalmente, i poteri di controllo contabile e la verifica dei risultati della gestione intestati all'ente locale (cfr. art. 114, commi 6 e 7 TUEL), che andranno esercitati con particolare rigore dato che sussiste uno stretto collegamento tra i risultati gestionali dell'istituzione ed il bilancio dell'ente, concorrendo il risultato gestionale della prima a determinare quello del secondo. In caso di risultato economico positivo, infatti, potranno ridursi i trasferimenti in conto esercizio, dal bilancio dell'ente a quello dell'istituzione e, viceversa, in caso di risultato negativo, l'ente dovrà sopportare un maggior esborso finanziario.

P.Q.M.

Nelle estese osservazioni è il parere di questa Sezione.

Copia del parere sarà trasmessa a cura del Direttore della Segreteria all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta.

Così deliberato in Torino nella camera di consiglio del 14 aprile 2010.

Il Referendario Relatore

F.to Dott. Walter BERRUTI

Il Presidente f.f.

F.to Dott. Gianfranco BATTELLI

Depositato in Segreteria il 15 aprile 2010

Per il Dirigente

Dott. Gregorio VALENTINI

F.to Dott. Federico SOLA