



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 29 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. 598 del 10.03.2011 (prot. c.c. n. 2475 del 16.03.2011) con la quale il Sindaco del Comune di Gandellino (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 Gandellino (BG);

Udito il relatore, Alessandro Napoli;

PREMESSO CHE

Con nota n. 598 del 10.03.2011 (prot. c.c. n. 2475 del 16.03.2011) il Sindaco del Comune di Gandellino (BG) formula a questa Sezione un quesito in materia di imputazione al bilancio comunale delle spese di personale di una azienda speciale consortile cui l'ente locale intende partecipare.

L'Amministrazione, infatti, vuole costituire, insieme ad altri 23 Comuni dell'ambito distrettuale Valle Seriana Superiore e Val di Scalve, un'azienda speciale consortile per l'erogazione di servizi di natura sociale, socio-assistenziale e socio – sanitari integrati e, più in generale, di servizi alla persona ai sensi dell'art. 31 e dell'art. 114 del d.lgs. n. 267/2000. A suffragio di tale opzione l'organo rappresentativo dell'ente richiama la pronuncia della Sezione n. 952/2010.

Il Sindaco premette che gli enti locali, titolari delle funzioni in materia di servizi sociali, si propongono di garantire il livello dei servizi attraverso una gestione associata che risulti ottimale sia per le economie di scala che si realizzeranno sia per la dimensione territoriale idonea a consentire l'organica programmazione degli interventi ed un'erogazione omogenea di servizi alla cittadinanza.

L'azienda costituenda è preordinata all'erogazione degli interventi e dei servizi sociali, socio-assistenziali e socio-sanitari integrati e, più in generale, dei servizi alla persona, in forma unitaria ed integrata, concernenti le attività

di seguito riportate a titolo esemplificativo:

- assistenza agli anziani;
- supporto educativo ai minori;
- trasporto disabili;
- assistenza ai disabili;
- sportello informa - giovani;
- sportello immigrati.

Nel quesito si precisa, altresì, che:

a) gli enti citati hanno valutato l'esistenza dei presupposti di ordine giuridico, economico, organizzativo e funzionale per strutturarsi in un'organizzazione comune per la gestione suddetta;

b) l'art. 76 del d.l. n. 112/2008 e s.m.i. prevede che tra le spese del personale dei singoli comuni vadano incluse anche quelle sostenute per le assunzioni nell'azienda speciale, secondo la quota di partecipazione definita nello statuto;

c) gli enti partecipanti hanno valutato l'esistenza dei presupposti di ordine giuridico, economico, organizzativo e funzionale per strutturarsi in un'organizzazione comune per la sopracitata gestione, adottando provvedimenti di trasferimento di risorse umane, finanziarie e strumentali in misura adeguata alle funzioni esercitate, provvedendo alla corrispondente rideterminazione della propria dotazione organica ex art. 3 comma 30 della l. n. 244/2007.

Alla luce di tali considerazioni generali l'Amministrazione chiede il parere della Sezione *"in merito a come dovrà annoverarsi la spesa del personale dell'istituenda Azienda speciale consortile nei bilanci dei singoli Comuni partecipanti, relativamente ai servizi di cui usufruiscono, tenendo presente che i trasferimenti venivano effettuati finora dagli Enti alla Comunità montana per la gestione dei medesimi servizi e quest'ultima espletava i servizi in questione sia con personale proprio, sia con soggetti terzi a mezzo di appalto di servizi. Si fa presente, altresì, che il personale addetto ai servizi socio – assistenziali, inserito nell'organico della Comunità montana, sarà trasferito alla costituenda Azienda speciale consortile con riduzione dei costi della spesa del personale della Comunità montana stessa"*.

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 Gandellino (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 Gandellino (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 di personale.

MERITO

In via preliminare, la Sezione precisa che la decisione in ordine all'interpretazione ed applicazione in concreto delle disposizioni in materia 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 presente parere, sviluppate in termini di enunciazione dei principi ermeneutici della disciplina di settore.

Il Collegio osserva come - nel caso di specie - rivesta carattere pregiudiziale, dal punto di vista logico, la verifica della legittimità dello strumento dell'azienda speciale consortile per lo svolgimento della gestione associata dei servizi sociali. Soltanto in caso affermativo, può acquistare rilevanza il dubbio interpretativo, avanzato dall'ente locale, sull'imputazione nei bilanci comunali delle spese di personale sostenute dall'organismo partecipato.

Date le premesse sopraindicate in relazione al quesito proposto dal Sindaco del Comune di Gandellino (BG), la Sezione osserva quanto segue.

1) Nell'ambito della manovra di finanza pubblica dell'estate 2010, il legislatore ha previsto che i Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti

esercitino le funzioni fondamentali, così come individuate dall'art. 21, co. 3 della legge 5 maggio 2009, n. 42, obbligatoriamente in forma associata attraverso convenzione ed unione (art. 14, co. 28 del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, conv. dalla l. 30 luglio 2010, n. 122).

Peraltro, è stato previsto che, nelle materie di competenza legislativa regionale, le modalità concrete di aggregazione siano stabilite dalla legge regionale (co. 30 dell'art. 14 del citato d.l. n. 78) e che, in ogni caso, un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri definisca le concrete modalità attuative.

Fra le funzioni che rientrano nella previsione legislativa vi è quella attinente al settore sociale (art. 21, co. 3, lett. f) della citata legge n. 42 del 2009).

In assenza dell'intervento legislativo regionale e regolamentare da parte del Presidente del Consiglio dei ministri gli enti locali interessati dalla previsione normativa possono procedere all'aggregazione per lo svolgimento associato dei servizi indicati dalla norma, nel rispetto delle previsioni generali stabilite dal co. 28 dell'art. 14 e con l'obbligo di procedere ad eventuali modifiche qualora intervengano gli atti normativi soprarichiamati.

2) La disposizione legislativa che prevede lo svolgimento associato di taluni servizi, fra i quali quelli relativi al settore sociale, individua quali modalità attuative la convenzione o l'unione (art. 14, co. 28, cit.).

La previsione legislativa è netta nel definire gli strumenti che gli enti possono utilizzare; pertanto, non sembra residuare spazio per l'utilizzo di altre forme giuridiche, quali, ad esempio, l'azienda speciale consortile.

Quest'ultima, infatti, è ente dotato di personalità giuridica ed autonomia finanziaria e contabile che richiede un livello organizzativo complesso che, presumibilmente, il legislatore ha voluto evitare, limitando la possibilità di ricorso a forme aggregative semplificate, quali sono la semplice convenzione o l'unione finalizzata allo svolgimento di uno specifico servizio.

Indubbiamente il citato co. 28 dell'art. 14 incide sulla facoltà organizzativa degli enti locali, ma si tratta di una previsione legislativa di natura ordinamentale riconducibile alle potestà organizzative dello Stato.

3) In assenza di modifiche del quadro normativo, i Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti dovranno organizzare lo svolgimento delle funzioni previste dall'art. 21, co. 3 della legge 5 maggio 2009, n. 42, mediante l'utilizzo dello strumento della convenzione con altri enti ovvero mediante la costituzione di specifiche Unioni fra più Comuni interessati,

secondo le modalità che verranno stabilite dai provvedimenti attuativi previsti dai co. 30 e 31 dell'art. 14 del citato d.l. n. 78, conv. dalla l. n. 122 del 2010.

4) Alla luce di quanto illustrato è, dunque, assorbito il quesito relativo all'imputazione delle spese del personale di un'azienda speciale consortile in capo ai comuni partecipanti, in relazione al quale, peraltro, la Sezione si è più volte pronunciata (cfr. pareri n. 79/2008 del 22 ottobre 2008 e n. 58/2010 del 14 gennaio 2010).

P.Q.M.

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

L'Estensore
(Alessandro Napoli)

Il Presidente
(Nicola Mastropasqua)

Depositato in Segreteria
6 aprile 2011
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)