



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

composta dai Magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Gianluca Braghò	Primo referendario
dott. Massimo Valero	Primo Referendario
dott. Alessandro Napoli	Referendario (relatore)
dott.ssa Laura De Rentiis	Referendario
dott. Donato Centrone	Referendario
dott. Francesco Sucameli	Referendario
dott. Cristiano Baldi	Referendario
dott. Andrea Luberti	Referendario

**nella camera di consiglio del 17 gennaio 2012**

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 pervenuta in data 10 gennaio 2012 con la quale il Sindaco del Comune di Buccinasco (MI) ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

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

Udito il relatore, Alessandro Napoli;

### **OGGETTO DEL PARERE**

Il Sindaco del Comune di Buccinasco (MI) ha posto alla Sezione una richiesta di parere in merito alla designazione del direttore dell'azienda speciale comunale.

L'organo rappresentativo dell'Ente precisa che il Comune di Buccinasco possiede al 100% un'azienda speciale di servizi, costituita ai sensi dell'art. 114 del D. Lgs. n. 267/2000.

Lo statuto della predetta Azienda prevede all'art. 12 comma 1 che: *"il Direttore dell'azienda è nominato dal Consiglio di Amministrazione tra i dipendenti del Comune oppure tra esperti di comprovata esperienza"*; l'art. 12 comma 5 statuisce, altresì, che *"il trattamento economico e normativo del Direttore d'azienda è disciplinato dai contratti collettivi nazionali di lavoro, dalle leggi vigenti e dal contratto individuale"*.

Il Sindaco rammenta l'orientamento della Sezione che individua la violazione dell'art. 3 comma 30 della legge n. 244/2007 nel caso di comando o distacco di personale dipendente comunale presso l'azienda speciale (del. n. 1029 del 17/12/2009); d'altro canto, desume la natura di enti pubblici in base alla giurisprudenza della Sezione Toscana (del. n. 12/2011), pur nella veste privatistica derivante dall'omessa menzione nell'art. 1 comma 2 del D.Lgs. n. 165/2001 e nell'elenco ISTAT del conto economico consolidato.

Alla luce di tale premessa generale, l'Amministrazione rivolge alla Sezione i due seguenti quesiti, finalizzati ad evitare errori nel calcolo della spesa di personale nonché la corresponsione di compensi *sine titolo* non previsti dai vigenti contratti collettivi nazionali di lavoro del comparto enti locali:

- è legittimo lo Statuto dell'azienda speciale nella parte in cui prevede la possibilità per il Consiglio di Amministrazione di nominare direttore dell'azienda un dipendente comunale?

- In caso affermativo, qual è l'istituto giuridico cui si può ricorrere ed a chi compete la corresponsione del trattamento economico fondamentale ed accessorio del direttore dell'azienda?

### **PREMESSA**

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se le due richieste provenienti dal Sindaco del Comune di Buccinasco (MI) rientrano nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7 comma ottavo, della legge 5 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, 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: parere sez. Lombardia, 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.

### **AMMISSIBILITA' SOGGETTIVA**

Riguardo all'individuazione dell'organo legittimato ad inoltrare le richieste di parere dell'ente comunale, si osserva che il Sindaco è l'organo istituzionalmente

legittimato a richiedere il parere in quanto riveste il ruolo di rappresentante dell'ente ai sensi dell'art. 50 T.U.E.L.

Pertanto, la richiesta di parere è ammissibile soggettivamente poiché proviene dall'organo legittimato a proporla.

### **AMMISSIBILITA' OGGETTIVA**

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare che la disposizione, contenuta nel comma 8, dell'art. 7 della legge 131/03, deve essere raccordata con il precedente comma 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 ulteriore 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, esclude qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa che ricade nella esclusiva competenza dell'autorità che la svolge; nonché esclude 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 due richieste oggetto della presente pronuncia, la Sezione osserva che il primo quesito si palesa ammissibile sotto il profilo oggettivo in quanto attiene anche a profili di natura organizzatoria, quali la natura soggettiva dell'azienda speciale e le modalità di conferimento dell'incarico di direttore da parte di quest'ultima, aventi altresì impatto sull'aggregato delle spese di personale e sulla relativa quantificazione.

Al contrario, esula dalla funzione consultiva il secondo quesito in relazione agli aspetti prettamente giuslavoristici disciplinati in particolare dal CCNL di comparto, quali la valutazione sulla possibilità di messa a disposizione del dipendente comunale in favore dell'azienda speciale nonché i riflessi sul rapporto di impiego del predetto lavoratore con la Civica Amministrazione. Trattasi, infatti, di tematiche che presupponendo anche l'esegesi di puntuali disposizioni del contratto collettivo (parte normativa e parte economica) esulano dalla funzione consultiva della Corte dei Conti (Sez. Riunite, n. 56/2011).

### **MERITO**

In via preliminare il Collegio rammenta che la funzione consultiva non deve essere finalizzata ad indicazioni relative all'attività gestionale concreta, la quale è rimessa alle valutazioni discrezionali di competenza dell'Amministrazione. La Sezione è, dunque, chiamata a pronunciarsi solo su questioni di principio aventi carattere generale e dirette a fornire un ausilio all'Ente richiedente per le determinazioni che lo stesso è tenuto ad assumere nell'esercizio delle proprie funzioni. Resta, pertanto, ferma la discrezionalità dell'Amministrazione in sede di esercizio delle prerogative gestorie.

Per quanto concerne la natura giuridica dell'azienda speciale, la Sezione ha da tempo evidenziato che – a seguito della legge n. 142/1990 – le aziende speciali hanno acquistato la natura di enti pubblici economici, con il conseguente inquadramento nell'ambito dell'organizzazione dell'ente locale quale figura istituzionale di matrice pubblicistica, pur a fronte di una generale capacità di agire di diritto privato (delib. n. 426 del 15 aprile 2010).

Ne deriva che, sulla scorta dei principi generali, gli atti di organizzazione con cui si provvede a determinare la struttura burocratica dell'ente, istituendo e sopprimendo uffici nonché determinando modalità ed organi per la provvista dei medesimi e per l'esercizio delle relative funzioni rimangono permeati di potere pubblicistico. Peraltro, nel caso in cui le suddette disposizioni di organizzazione

siano direttamente contenute nello statuto dell'azienda speciale, come nel caso dell'individuazione dei requisiti soggettivi del direttore, la natura pubblicistica di tali previsioni deriva *de plano* dalla necessaria approvazione dello statuto dell'azienda da parte del Consiglio Comunale (cfr. art. 114 comma 1 del d.lgs. n. 267/2000).

In base a tale considerazione, l'enucleazione generale delle professionalità da cui è possibile attingere in concreto per la designazione del direttore dell'azienda speciale comunale rappresenta un momento di discrezionalità amministrativa in senso proprio, dunque rimessa alle prerogative gestorie dell'ente locale. Ferma tale "riserva", ad avviso del Collegio - per quanto può essere scrutinato nella presente sede consultiva - non sembra in linea di principio irragionevole la valorizzazione dello status di dipendente comunale (comunque in presenza di una specifica competenza adeguatamente documentata), purché – come peraltro avviene nel caso di specie – non si tratti di requisito *a priori* necessario in ossequio ai principi di proporzionalità e ragionevolezza dell'azione amministrativa (cfr. l'art. 12 comma 1 dello statuto, riportato nella richiesta di parere, secondo cui la scelta del direttore può anche avvenire anche tra "*esperti di comprovata esperienza*").

Sotto il profilo procedurale, il Collegio rammenta – peraltro - la consolidata giurisprudenza della Sezione secondo cui un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 18 della l. n. 133/2008, ai sensi degli artt. 3 e 97 Cost., impone di estendere la disciplina dell'evidenza pubblica per le assunzioni ed i conferimenti di incarichi anche delle aziende speciali e degli altri enti strumentali dell'Amministrazione locale (oltre che delle società controllate, espressamente richiamate dalla lettera della legge), atteso che il legislatore verosimilmente *minus dixit quam voluit* (cfr. delibera n. 350 del 13 giugno 2011).

Laddove, all'esito della procedura comparativa, risulti prescelto un dipendente comunale quale direttore dell'azienda speciale, l'individuazione degli atti gestori con cui l'azienda instaura il rapporto con il predetto dipendente ed i conseguenti riflessi sul rapporto di pubblico impiego con l'ente locale esulano, come detto, dalla presente sede consultiva. Come peraltro correttamente rammentato dal medesimo ente locale nella richiesta di parere, in linea di principio appare configgente con l'art. 3 comma 30 della legge n. 244/2007 l'ipotesi di comando o distacco di dipendenti comunali presso l'azienda speciale finalizzati all'ordinaria provvista di personale dell'azienda medesima (del. n. 1029 del 17 dicembre 2009).

In ogni caso, con specifico riferimento alle spese di personale, resta fermo il criterio per cui, ai fini del contenimento della spesa, la base di calcolo relativa agli oneri per il personale sostenuti da ciascun ente locale *ex art. 1 comma 557 della l. n. 296/2006* deve tenere conto dei vari sistemi organizzativi nei quali, ormai, si

articola l'amministrazione pubblica: infatti, *" lo strumento dell'affidamento di servizi ad enti partecipati non può comunque venire utilizzato per eludere le normative pubblicistiche in tema di finanza pubblica o attività contrattuale che disciplinano l'attività della pubblica amministrazione; in particolare, la disciplina vincolistica in materia di personale deve essere intesa come riferibile non soltanto all'ente stesso, ma anche a tutte le forme di cooperazione interlocale oltre che di esternalizzazione in senso stretto"* (sin da Sez. Lombardia n. 99 del 5 dicembre 2008; da ultimo, cfr. la delibera n. 673 del 21 dicembre 2011).

**P.Q.M.**

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

L'Estensore  
(Dott. Alessandro Napoli)

Il Presidente  
(Dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria il  
19 gennaio 2012  
Il Direttore della Segreteria  
(Dott.ssa Daniela Parisini)