



REPUBBLICA ITALIANA

LA

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO

PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Giancarlo Astegiano	Consigliere – relatore
dott. Gianluca Braghò	Referendario
dott. Massimo Valero	Referendario
dott. Alessandro Napoli	Referendario
dott. Laura De Rentiis	Referendario

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 legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, commi 166 e seguenti;

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 in data 2 maggio 2011, con la quale il Sindaco del Comune di Vercurago (LC) ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per

l'adunanza del 26 maggio 2011 per deliberare sulla predetta richiesta;

vista l'ordinanza con la quale la Sezione ha inviato la Provincia di Lecco e il Comune di Vercurago a fornire elementi integrativi;

visti documenti trasmessi dalla Provincia di Lecco;

vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza del 9 giugno 2011 per deliberare sulla predetta richiesta.

Udito il relatore, Giancarlo Astegiano;

PREMESSO CHE

Il Sindaco di Vercurago ha posto alla Sezione un quesito concernente le modalità di determinazione della spesa di personale dell'ente locale.

Nella richiesta ha precisato che il Comune ha ricevuto una comunicazione da parte della Provincia di Lecco *"con la quale, relativamente al servizio interbibliotecario provinciale gestito dalla stessa Provincia, vengono estrapolate e quantificate – sulla base del numero degli abitanti di ciascun comune – le spese del personale dipendente dalla Provincia stessa adibito a tale servizio"*. Dalla comunicazione della Provincia, che è allegata alla lettera del Sindaco di Vercurago, risulta che l'importo della predetta spesa è sottratto *"alle spese di personale della Provincia"* con invito ai Comuni a considerarlo ai fini del rispetto dei vincoli alla spesa di personale di ciascun Comune.

Il richiedente ha asserito, altresì, che la Provincia ha adottato tale procedura *"anche per altri servizi (A.T.O., Siscotel, etc.) svolti dalla Provincia"* e che questa modalità operativa *"erode e compromette la possibilità di rispettare il limite di spesa del personale riferito al 2004"* imposto ai Comuni con meno di 5.000 abitanti. Afferma, inoltre, che il Comune di Vercurago, così come gli altri interessati da quest'operazione, *"non ha alcuna possibilità di porre controlli o imporre limiti di spesa nella gestione del personale dipendente dalla Provincia"*.

Ha concluso domandando alla Sezione *"se la prassi in uso sia legittima"*.

Prima di esaminare il merito della richiesta la Sezione ha ritenuto opportuno effettuare un approfondimento istruttorio ed ha inviato sia il Comune di Vercurago che la Provincia di Lecco a predisporre e trasmettere alla Sezione una relazione contenente l'indicazione dei servizi gestiti per conto degli enti locali, sulla base di specifici atti normativi, amministrativi o contrattuali, delle modalità di calcolo della spesa di personale, delle ragioni in base alle quali ha adottato la decisione contestata dal Comune di Vercurago, specificando se la stessa sia stata assunta nel 2011 o anche in precedenti esercizi.

In data 8 giugno 2011, la Provincia di Lecco ha trasmesso i chiarimenti chiesti dalla Sezione con l'ordinanza istruttoria citata sopra.

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 Vercurago la Sezione osserva quanto segue.

In merito all'ammissibilità della richiesta

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta proveniente dal Comune di Vercurago 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 questa particolare forma 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.

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 della nozione 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 di interferenza, 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, anche richiamando il contenuto dei precedenti pareri resi in relazione all'interpretazione della disciplina che regola la spesa di personale e le assunzioni nelle Amministrazioni pubbliche, osserva che la stessa:

- concerne le modalità di determinazione della spesa di personale del Comune di Vercurago e degli altri Comuni interessati dall'iniziativa assunta dalla Provincia di Lecco con la comunicazione 2 marzo 2011, nonché della stessa Provincia di Lecco;
- riguarda, più in generale, questioni inerenti le modalità di gestione di alcuni servizi di interesse dei Comuni da parte della Provincia di Lecco e delle ricadute sulla determinazione della spesa di personale;
- riguarda, in sostanza, le modalità di determinazione della spesa di personale ed i conseguenti vincoli di finanza pubblica ai quali sono assoggettati gli enti locali e, pertanto, rientra nella materia della contabilità pubblica.

Conseguentemente, la richiesta di parere in esame risponde ai requisiti indicati sopra e pertanto, è da ritenere ammissibile e può essere esaminata nel merito.

Il quesito posto dal Sindaco del Comune di Vercurago

Il Sindaco di Vercurago ha posto alla Sezione un quesito inerente una questione particolare idonea ad influenzare le modalità di determinazione della spesa di personale dell'Ente locale.

Ha precisato, infatti, che il Comune ha ricevuto una comunicazione da parte della Provincia di Lecco *"con la quale, relativamente al servizio interbibliotecario provinciale gestito dalla stessa Provincia, vengono estrapolate e quantificate – sulla base del numero degli abitanti di ciascun comune – le spese del personale dipendente dalla Provincia stessa adibito a tale servizio"*. Dalla comunicazione della Provincia, che è allegata alla lettera del Sindaco di Vercurago, risulta che l'importo della predetta spesa è sottratto *"alle spese di personale della Provincia"* con invito ai Comuni a considerarlo ai fini del rispetto dei vincoli alla spesa di personale di ciascun Comune.

Il richiedente ha asserito, altresì, che la Provincia ha adottato tale procedura *"anche per altri servizi (A.T.O., Siscotel, etc.) svolti dalla Provincia"* e che questa modalità operativa *"erode e compromette la possibilità di rispettare il limite di spesa del personale riferito al 2004"* imposto ai Comuni con meno di 5.000 abitanti. Afferma, inoltre, che il Comune di Vercurago, così come gli altri interessati da

quest'operazione, *"non ha alcuna possibilità di porre controlli o imporre limiti di spesa nella gestione del personale dipendente dalla Provincia"*.

Ha concluso domandando alla Sezione *"se la prassi in uso sia legittima"*.

Prima di esaminare il merito della richiesta la Sezione ha ritenuto opportuno effettuare un approfondimento istruttorio ed ha inviato sia il Comune di Vercurago che la Provincia di Lecco a predisporre e trasmettere alla Sezione una relazione contenente l'indicazione dei servizi gestiti per conto degli enti locali, sulla base di specifici atti normativi, amministrativi o contrattuali, delle modalità di calcolo della spesa di personale, delle ragioni in base alle quali ha adottato la decisione contestata dal Comune di Vercurago, specificando se la stessa sia stata assunta nel 2011 o anche in precedenti esercizi.

In data 8 giugno 2011, la Provincia di Lecco ha trasmesso i chiarimenti chiesti dalla Sezione con l'ordinanza istruttoria citata sopra, specificando che la Provincia svolge funzioni di coordinamento relativamente ad alcuni servizi e funzioni di competenza dei Comuni, con particolare riferimento al Sistema Bibliotecario Provinciale, all'autorità d'ambito Territoriale Ottimale e al Siscotel sulla base di convenzioni stipulate fra l'Ente provinciale ed i Comuni.

Con specifico riferimento al Sistema Bibliotecario Provinciale la nota della Provincia rileva che la convenzione che regola il servizio è stata approvata da 62 Comuni fra i quali vi è quello di Vercurago (dal quale è stata approvata con delibera del Consiglio n. 13 del 2009 e sottoscritta dal Sindaco). La Convenzione prevede che il servizio è reso nell'interesse degli Enti convenzionati che assicurano la partecipazione alle spese per la realizzazione del progetto, ivi comprese quelle di personale.

Dai chiarimenti forniti dalla Provincia di Lecco si evince chiaramente che i servizi che la Provincia presta in favore degli Enti locali sono sostitutivi di specifici compiti di competenza degli Enti locali e sono aggiuntivi ai compiti propri della Provincia. L'intervento della Provincia è diretto a favorire l'unificazione dello svolgimento di determinati compiti in favore di una pluralità di Enti locali, garantendo un servizio e, contemporaneamente, evitando un eccessivo frazionamento di compiti in capo ad Enti locali, anche di piccole dimensioni.

L'unificazione di funzioni di pertinenza di più enti in capo ad uno solo, così come lo svolgimento congiunto di più attività da parte di una pluralità di Enti comporta, generalmente, un risparmio e maggior efficienza e, contestualmente, pone in capo all'ente che svolge il servizio un costo che non è sostenuto nel proprio interesse ma in quello degli Enti in favore dei quali è resa la prestazione.

E' evidente, quindi, che i costi di personale sostenuti dalla Provincia nell'interesse degli enti locali in favore dei quali eroga specifici servizi, oltretutto a seguito di una convenzione specifica che prevede la partecipazione degli enti aderenti alle spese, non possono che essere sostenuti sia in termini monetari che di incidenza

sul rispetto dei vincoli di finanza pubblica, dai soggetti in favore dei quali è resa la prestazione.

P.Q.M.

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione

Il Relatore
(Giancarlo Astegiano)

Il Presidente
(Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria
26 gennaio 2012
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)