



**REPUBBLICA ITALIANA**

la

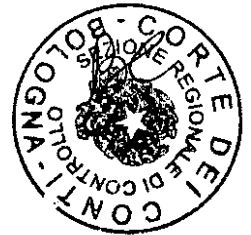
**Corte dei conti**

**Sezione regionale del controllo**

**per l'Emilia - Romagna**

composta dai Magistrati

Massimo Romano	Presidente f.f.;
Ugo Marchetti	Consigliere;
Benedetta Cossu	Referendario (relatore);
Riccardo Patumi	Referendario.



\*\*\*\*\*

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

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

visto il T.U. delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e 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 recanti disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della Corte dei conti;

visto l'articolo 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 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3;

visto l'articolo 17, comma 31, D.L. 1 luglio 2009, n. 78 convertito in legge 3 agosto 2009, n. 102;

vista la legge della Regione Emilia-Romagna n. 13 del 9 ottobre 2009, istitutiva del Consiglio delle Autonomie, insediatosi il 17 dicembre 2009;

visto l'articolo 4, comma 1, della Convenzione sull'attività di collaborazione in merito all'esercizio della funzione di controllo collaborativo di cui alla legge n. 131/2003 intercorsa tra la Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna ed il Consiglio delle Autonomie Locali;

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

viste le deliberazioni delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 8 del 26 marzo 2010 e 54 del 17 novembre 2010;

vista la richiesta di parere avanzata dal Sindaco di Casalecchio di Reno (BO) in data 19 luglio 2011 pervenuta in Sezione, per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali, il 20 settembre 2011;

visto il parere del gruppo tecnico istituito presso il Consiglio delle Autonomie Locali;

vista l'ordinanza presidenziale n. 35 del 12 dicembre 2011, con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale della Sezione;

udito nella Camera di consiglio il magistrato relatore, referendario Benedetta Cossu;

**Premesso**

Con la nota indicata in epigrafe il Sindaco del Comune di Casalecchio di Reno ha rappresentato di aver costituito insieme ad altri 9 Comuni, non tutti assoggettati alle regole del patto di stabilità, un'azienda speciale consortile per la gestione dei servizi sociali ai sensi degli articoli 13 e 114 TUEL.

Il Sindaco ha esposto che il personale di cui l'azienda speciale consortile si sta avvalendo, o necessita di avvalersi, è:

- a) il personale trasferito o in corso di trasferimento da parte dei Comuni costituenti l'Azienda speciale;
- b) il personale alle dipendenze della medesima azienda per lo svolgimento di funzioni in precedenza svolte dalle AUSL (ad es. gli assistenti sociali);
- c) il personale per la gestione di servizi direttamente finanziati da entrate dirette (rette) o dal "fondo di non autosufficienza" o comunque al di fuori della dotazione organica dei Comuni e delle loro deleghe.

Il Comune istante chiede, quindi, di conoscere se nella propria spesa di personale debbano essere computate, oltre alla spesa per il personale trasferito e quella relativa al personale assunto direttamente dall'azienda pro quota, anche la spesa per il personale assunto direttamente dall'azienda speciale consortile per lo svolgimento di servizi non rientranti nelle attività trasferite dai Comuni e direttamente finanziati da entrate dirette (rette) o dal "fondo della non autosufficienza".

Il Comune chiede, infine, di conoscere se l'azienda speciale consortile debba rispettare la disciplina in tema di contenimento delle spese per il personale prevista per le aziende a partecipazione pubblica.



\*\*\*\*\*

**Ammissibilità soggettiva ed oggettiva della richiesta di parere.**

L'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003 - disposizione che costituisce il fondamento normativo della funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti - 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.

In via preliminare la Sezione è chiamata a verificare i profili di ammissibilità soggettiva (legittimazione dell'organo richiedente) e oggettiva (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica), oltre che a verificare se la richiesta di parere è stata inoltrata per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali, laddove costituito.

Nel caso in esame, la richiesta di parere è ammissibile sotto il profilo soggettivo in quanto sottoscritta dal Sindaco, organo di vertice del Comune ai sensi dell'articolo 50, comma 2, TUEL e in quanto inoltrata a questa Sezione tramite il Consiglio delle Autonomie locali istituito con legge regionale 9 ottobre 2009, n. 13 ed insediatosi il 17 dicembre 2009.

La valutazione dei presupposti di ammissibilità oggettiva è volta ad accertare, oltre l'inerenza del quesito proposto con le materie di contabilità pubblica, anche la rilevanza generale della questione proposta, la mancanza di diretta funzionalità della richiesta di parere rispetto all'adozione di concreti atti di gestione, l'assenza di valutazione su comportamenti amministrativi già compiuti o su provvedimenti già adottati, l'assenza di interferenze con la funzioni giurisdizionale intestata alla Corte dei Conti o ad altre giurisdizioni,

né con procedimenti in corso presso la Procura della Corte dei Conti.

In relazione al primo presupposto la Sezione osserva che l'ambito di estensione della nozione di contabilità pubblica strumentale all'esercizio della funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali della Corte dei Conti è stato inizialmente delimitato dalla Sezione delle Autonomie, nel documento approvato nell'adunanza del 27 aprile 2004 e nelle successive deliberazioni n. 5 del 17 febbraio 2006 e 9 del 4 giugno 2009, ai quesiti che avessero attinenza con *"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"*.

Tale nozione è stata di recente rivisitata dalle Sezioni Riunite che, investite ai sensi dell'articolo 17, comma 31, del D.L. n. 78 del 2009, convertito in legge 3 agosto 2009, n.102, hanno adottato una pronuncia di orientamento generale (deliberazione 54/2010) nella quale è stata ulteriormente precisata la nozione di contabilità pubblica "strumentale" all'esercizio dell'attività consultiva. E' stato, in proposito, stabilito che nell'ambito della predetta locuzione devono essere ricomprese, oltre le questioni tradizionalmente riconducibili al concetto di contabilità pubblica, inteso come sistema di principi e norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici, anche i *"quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti da principi di coordinamento della finanza pubblica (...), contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio"*. Le Sezioni



Riunite hanno, inoltre, precisato che ulteriori materie (quali ad esempio quelle relative ad alcuni aspetti della disciplina in tema di personale), estranee, nel loro nucleo originario, alla contabilità pubblica- in una visione dinamica dell'accezione che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della "gestione del bilancio" a quello inerente i "relativi equilibri" - possono ritenersi ad essa riconducibili, per effetto della particolare considerazione riservata dal legislatore, nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica. Ciò limitatamente, tuttavia, alle questioni che riflettono problematiche interpretative inerenti alle suddette statuizioni recanti i menzionati limiti e divieti, strumentali al raggiungimento degli specifici obiettivi di contenimento della spesa ed idonei a ripercuotersi sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui relativi equilibri di bilancio.

Ciò premesso, la Sezione ritiene che la richiesta di parere formulata dal Comune di Casalecchio di Reno rientri nell'ambito della contabilità pubblica trattandosi di questioni concernenti la computabilità, tra le spese di personale del Comune, anche delle spese per il personale assunto dall'azienda speciale e adibito allo svolgimento di funzioni non delegate dagli enti costitutori, in quanto strumentali alla verifica del rispetto dei vincoli imposti dall'art. 1, comma 557, della Legge n. 296/06, nonché dall'art. 76, comma 7, del D.L. n. 112/08 così come modificato dal D.L. n. 78/10 convertito dalla Legge n. 122/10.

In ordine alla sussistenza degli altri requisiti di ammissibilità oggettiva la Sezione ritiene che la richiesta di parere in esame presenta il carattere della generalità nei limiti in cui la Sezione potrà pronunciarsi mediante l'indicazione di principi che possano essere utilizzati anche da parte di altri enti qualora insorgesse la medesima

questione interpretativa; non interferisce con funzioni di controllo o giurisdizionali svolte dalla magistratura contabile e neppure con un giudizio civile o amministrativo pendente.

Alla luce delle suesposte considerazioni, la richiesta di parere in esame risulta ammissibile sotto il profilo soggettivo ed oggettivo e può essere esaminata nel

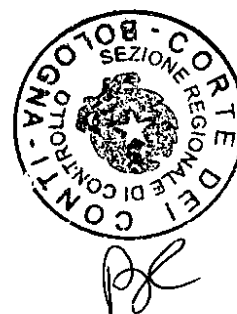
### MERITO

1. Il quesito in esame è volto a conoscere il parere della Sezione riguardo alla computabilità, tra le spese correnti dell'ente locale, delle spese per il personale assunto direttamente dall'azienda speciale consortile per la gestione di servizi direttamente finanziati da entrate dirette (rette) o dal fondo della non autosufficienza comunque non riconducibili alle attività istituzionali trasferite dai Comuni ed al di fuori della loro dotazione organica.

2. La richiesta di parere va ricondotta a quelle disposizioni che, in materia di spese di personale, sono volte a considerare l'ente locale in un'ottica consolidata con i propri organismi partecipati, secondo le quali l'incidenza della spesa per il personale dell'organismo partecipato non può che gravare sull'ente costitutore.

L'articolo 1, comma 557-bis, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (comma aggiunto al testo originario della norma dall'articolo 14, comma 7, d.l. 13 maggio 2010, n. 78 convertito in legge 6 agosto 2010, n.122) stabilisce che costituiscono spese di personale *"anche quelle sostenute.....per tutti i soggetti a vario titolo utilizzati, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, in strutture e organismi variamente denominati partecipati o comunque facenti capo all'ente"*.

L'articolo 3, comma 30, l. 244/2007 impone alle amministrazioni che costituiscono o detengono partecipazioni in società o altri organismi



di adottare provvedimenti di trasferimento di risorse umane, finanziarie e strumentali in misura adeguata alle funzioni esercitate, provvedendo alla corrispondente rideterminazione della propria dotazione organica. Tale disposizione risponde, da un lato, all'esigenza di dotare gli organismi partecipati di risorse adeguate per lo svolgimento delle attività che l'ente costituente ha deciso di affidare all'esterno e, dall'altro, di evitare che, a seguito del trasferimento delle risorse umane presso l'organismo partecipato, l'ente pubblico possa continuare a svolgere una politica occupazionale che non tenga conto dei trasferimenti di personale effettuati presso gli organismi partecipati.

E', pertanto, sulla base di tali disposizioni che, come anche riconosciuto dal Comune istante, devono essere computate nella propria spesa di personale sia le spese relative al personale trasferito presso l'azienda speciale consortile, sia, pro quota, le spese relative al personale direttamente assunto dall'azienda speciale. In proposito questa Sezione Regionale di controllo (cfr. deliberazione n. 17/2010/PAR) ha già chiarito che le spese di personale sostenute da tutti i soggetti esterni variamente denominati, comunque facenti capo all'ente locale (comprese quindi le aziende speciali), debbono essere riferite all'ente suddetto per evitare che una parte degli oneri sostenuti da soggetti esterni all'ente sottoposto al patto di stabilità sfuggano al controllo generale della spesa.

**3.** Passando ora ad analizzare il quesito proposto dal Comune di Casalecchio indicato sub. 1), la Sezione osserva che sia la legislazione nazionale (l. 8 novembre 2000, n. 32, "*Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*"), sia quella regionale (l. 12 marzo 2003, n. 2, "*Norme per*



*promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali")* disciplinano l'organizzazione amministrativa dei servizi sociali (nel cui ambito devono essere ricomprese sia le prestazioni e le attività socio-assistenziali, sia quelle socio-sanitarie) secondo un sistema integrato di interventi e di servizi al quale partecipano, oltre alla Regione ed agli enti locali, anche altri soggetti pubblici (Aziende pubbliche di servizi alla persona, AUSL) e privati (soggetti del cd. terzo settore, quali le organizzazioni di volontariato, le cooperative sociali, le associazioni di promozione sociale).

In ambito regionale, l'articolo 15 della legge 2/2003 attribuisce ai Comuni la titolarità delle funzioni amministrative, dei compiti di programmazione, progettazione e realizzazione del sistema locale dei servizi sociali a rete, dell'erogazione dei servizi e delle prestazioni sociali; l'articolo 16 prevede, inoltre, che l'esercizio di funzioni amministrative ed i compiti di programmazione, progettazione e realizzazione del sistema locale possono essere svolte *"in forma singola o associata, di norma in ambito distrettuale, secondo le forme previste dal Capo V del Titolo II del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) e della L.R. 26 aprile 2011, n. 11 (Disciplina delle forme associative e delle altre disposizioni in materia di enti locali)*.

L'erogazione dei servizi sociali, oltre a poter essere svolta in forma singola o associata da parte dei Comuni, può essere svolta avvalendosi delle Aziende pubbliche dei servizi alla persona (art. 15, comma 4 l.r. cit.), può essere delegata alle Aziende unità sanitarie locali mediante la stipulazione di apposite convenzioni (art. 17), può essere affidata, a seguito di autorizzazione, accreditamento, e stipulazione di apposito contratto di servizio ai soggetti del terzo



settore o ad altri soggetti privati.

In relazione poi al "fondo della non autosufficienza" la Sezione rileva che si tratta di un fondo istituito dalla Regione per finanziare prestazioni e servizi socio-sanitari forniti dai soggetti pubblici e privati accreditati ai residenti della Regione in condizioni di non autosufficienza. Le risorse di tale fondo vengono annualmente assegnate alle Aziende USL con provvedimento della Giunta regionale. Il fondo ha destinazione vincolata nell'ambito del bilancio delle Aziende AUSL (articolo 51 l.r. 23 dicembre 2004, n. 27).

Qualora le risorse del predetto fondo regionale vengano trasferite dalle Aziende USL ad un'azienda speciale consortile costituita da alcuni Comuni per contribuire all'erogazione di servizi sociali (assistenziali e sanitari) in favore di una particolare categoria di soggetti bisognosi, ritiene la Sezione che non debbano gravare sui Comuni costitutori le spese di personale eventualmente assunto dalla azienda speciale consortile purché tale personale sia adibito allo svolgimento di attività non delegate dai Comuni al nuovo soggetto giuridico e finanziate con fondi che non gravano sul bilancio comunale.

Si evidenzia, inoltre, che le spese per il predetto personale dovranno essere computate nell'ambito della spesa di personale delle AUSL, enti che soggiacciono alla disciplina vincolistica di cui agli articoli 1, comma 565, l. 27 dicembre 2006, n. 296 e 2, comma 71, legge 23 dicembre 2009, n. 191<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Fermo restando quanto previsto dall'articolo 1, comma 565, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e successive modificazioni, per il triennio 2007-2009, gli enti del servizio sanitario nazionale concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica adottando, anche nel triennio 2010-2012, misure necessarie a garantire che le spese di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, non superino per ciascuno degli anni 2010, 2011 e 2012 il corrispondente ammontare dell'anno 2004 diminuito dell'1,4 per cento. A tal fine si considerano anche le spese per il personale con rapporto di lavoro a tempo determinato, con contratto di

Ritiene, infine, la Sezione che la spesa per il personale eventualmente assunto dall'azienda speciale consortile finanziata con entrate dirette dell'azienda medesima non debba essere computata tra la spesa di personale dell'ente locale in quanto non incide sul bilancio comunale.

5. Quanto, infine, alla questione relativa al rispetto da parte dell'azienda speciale consortile dei limiti previsti dall'articolo 18, comma 2 bis, d.l. 112/2008 (comma inserito dall'articolo 19 l. 102/2009) per le società pubbliche, la Sezione non ha motivo di discostarsi dall'orientamento già espresso dalla Sezione Lombardia laddove è stato affermato che i vincoli pubblicistici in materia di reclutamento di personale da parte di organismi non societari degli enti locali discendono direttamente dai principi generali di cui all'art. 97 Cost. in materia di organizzazione e reclutamento del personale alle dipendenze di pubblici uffici (deliberazione 350/2011/PAR).

**P.Q.M.**

La Sezione Regionale di controllo della Corte dei Conti per l'Emilia Romagna esprime il proprio parere sul quesito riportato in epigrafe nei termini di cui in motivazione.

**ORDINA**

Alla Segreteria di trasmettere copia della presente deliberazione - solo in formato elettronico - al Sindaco del Comune di Casalecchio di Reno e al Presidente del Consiglio delle autonomie locali della Regione Emilia-Romagna e di depositare presso la segreteria della Sezione l'originale della presente deliberazione in formato cartaceo.

Così deciso nella Camera di Consiglio del 14 dicembre 2011.





IL PRESIDENTE f.f.

(Massimo Romano)

IL RELATORE

(Benedetta Cossu)

Depositata in segreteria il 14 dicembre 2011.

Il Direttore di segreteria

( Rossella Broccoli)