

Deliberazione n. 98 /2014/PAR



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati:

dott. Antonio De Salvo	presidente;
dott. Marco Pieroni	consigliere;
dott. Massimo Romano	consigliere;
dott. Sergio Basile	consigliere;
dott. Ugo Marchetti	consigliere;
dott. Italo Scotti	consigliere;
dott.ssa Benedetta Cossu	primo referendario;
dott. Riccardo Patumi	primo referendario;
dott. Federico Lorenzini	referendario.

Adunanza del 9 aprile 2014

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

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

Visto il testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

Visti la legge 14 gennaio 1994 n. 20, il decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito dalla 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;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con deliberazione del Consiglio di presidenza n. 229 dell'11 giugno 2008;

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;

Vista la legge regionale 9 ottobre 2009, n. 13, istitutiva del



Consiglio delle autonomie, insediatosi il 17 dicembre 2009;

Vista le deliberazioni della Sezione delle autonomie n. 3/SEZAUT/2014/QMIG e 4/SEZAUT/2014/QMIG;

Vista le deliberazioni delle Sezioni riunite in sede di controllo n. 54 del 17 novembre 2010;

Vista la richiesta di parere formulata dal Comune di Riccione con nota del 6 febbraio 2014, trasmessa il 7 marzo 2014 per il tramite del Consiglio delle autonomie locali;

Visto il parere del gruppo tecnico istituito presso il Consiglio delle autonomie locali;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 14 del 3 aprile 2014, con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale della Sezione;

Udito nella camera di consiglio del 9 aprile 2014 il relatore Italo Scotti;

Premesso

Il Sindaco del Comune di Riccione ha formulato alla Sezione una richiesta di parere in ordine alla corretta quantificazione della spesa di personale, ai fini del rispetto dei limiti previsti dagli artt. 1, commi 557 e 557-bis della legge 27 dicembre 2006, n. 296 e successive modificazioni e 76, comma 7, del decreto-legge 25 giugno 2008, n.112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n.133, così come modificato dal decreto-legge 31 maggio 2010 n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n.122.

Il Comune intenderebbe computare nell'ambito della propria spesa di personale la quota parte della spesa relativa al personale operante presso l'Azienda Unità sanitaria locale di Rimini (d'ora in avanti Ausl) per l'esercizio di funzioni di spettanza comunale delegate alla Ausl medesima sulla base di apposita convenzione stipulata fra i due enti. Chiede a questa Sezione se tale inclusione sia da considerarsi legittima.

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).

Nel caso in esame, la richiesta di parere è ammissibile sotto il profilo soggettivo in quanto formulata a nome del Comune di Riccione dal Sindaco di quella città, organo di vertice dell'Ente 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.

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre anzitutto evidenziare che la disposizione contenuta nel comma 8 dell'art. 7 della legge 131 del 2003, 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.

Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che il comma 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.

Sull'esatta individuazione di tale locuzione e, dunque, sull'ambito di estensione della funzione consultiva intestata alle Sezioni di regionali di controllo della Corte dei conti, sono intervenute sia le Sezioni riunite sia la Sezione delle autonomie con pronunce di orientamento generale, rispettivamente ai sensi dell'articolo 17, comma 31, d.l. n. 78/2009 e dell'articolo 6, comma 4, d.l. n. 174/2012.

Con deliberazione 17 novembre 2010, n. 54, le Sezioni riunite hanno chiarito che la nozione di contabilità pubblica comprende, oltre alle questioni ad essa tradizionalmente riconducibili (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". E' stato, altresì, precisato, che "materie, 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".

Ulteriori ed importanti precisazioni sono state fatte di recente dalla Sezione delle autonomie con la deliberazione n. 3/2014/SEZAUT. E' stato, infatti, rilevato come, pur costituendo la materia della contabilità pubblica una categoria concettuale estremamente ampia, i criteri utilizzabili per valutare l'ammissibilità oggettiva delle richieste di parere possono essere, oltre *"all'eventuale riflesso finanziario di un atto sul bilancio dell'ente"* (criterio in se è per se riduttivo ed insufficiente), anche l'attinenza del quesito proposto ad *"una competenza tipica della Corte dei conti in sede di controllo sulle autonomie territoriali"*. Al contrario, la presenza di pronunce di organi giurisdizionali di diversi ordini, la possibile interferenza con funzioni requirenti e giurisdizionali delle Sezioni giurisdizionali della Corte dei conti, nonché il rischio di inserirsi nei processi decisionali degli enti territoriali precludono alle Sezioni regionali di pronunciarsi nel merito.

Tanto premesso, con specifico riferimento all'inerenza del quesito proposto con le materie di contabilità pubblica, sulla base di quanto precede, la Sezione ritiene che la richiesta di parere in esame sia ammissibile sul piano oggettivo in quanto verte sull'interpretazione di disposizioni di legge in tema di limiti e vincoli in materia di spese di personale imposti anche alle autonomie territoriali di fini di coordinamento della finanza pubblica (cfr. in proposito, Corte cost. 108/2011;148/2012;161/2012). Inoltre, in ordine alla sussistenza degli altri requisiti di ammissibilità oggettiva, la Sezione ritiene che la richiesta di parere in esame presenti il carattere della generalità nei limiti in cui potranno essere indicati principi utilizzabili anche da parte di altri enti qualora insorgesse la medesima questione interpretativa; infine la

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

La richiesta di parere è, pertanto, ammissibile e può essere esaminata.

Nel Merito

Il quesito sul quale la Sezione è chiamata a pronunciarsi riguarda la legittimità del computo nell'ambito delle spese di personale del Comune di Riccione di quota parte della spesa di personale assunto direttamente dall'AUSL di Rimini per essere adibito alle funzioni socio-assistenziali di competenza del Comune stesso e delegate alla medesima AUSL sulla base di apposita convenzione ai sensi dell'art. 17 della legge regionale Emilia-Romagna 12 marzo 2003, n.2, recante "Norme per promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali".

La richiesta di parere rileva in ordine alla corretta valutazione della spesa di personale ai fini del rispetto dei limiti previsti dagli artt.1, commi 557 e 557-bis, della legge 27 dicembre 2006, n.296, e 76, comma 7, del decreto-legge 25 giugno 2008 n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n.133, così come modificato dal decreto-legge 31 maggio 2010 n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n.122.

In particolare, l'art.1, comma 557-bis, della legge n.296/2006 stabilisce che, ai fini del contenimento del trend storico della spesa, *"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'art.76, comma 7 del decreto-legge n.112 del 2008 e successive modificazioni, dispone che *"è fatto divieto agli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o superiore al 50 % delle spese correnti di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale"*.

La fattispecie in esame tratta di rapporti fra ente locale e Ausl (ente autonomo facente capo all'organizzazione sanitaria regionale) stabiliti sulla base di apposita convenzione.

Occorre preliminarmente richiamarsi al quadro normativo



definito dalla legislazione nazionale (l. 8 dicembre 2000, n. 32, "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali") e da quella regionale (L.R. Emilia Romagna 12 marzo 2003, n.2, "Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali") che disciplina l'organizzazione amministrativa dei servizi sociali, nel cui ambito sono da ricomprendere sia le prestazioni e le attività socio-assistenziali, sia quelle socio-sanitarie.

In ambito regionale, l'art.15 della L.R. n.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'art. 16 della medesima L.R. prevede l'esercizio delle suddette funzioni "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'art.17 contempla, accanto alla possibilità di avvalersi - per l'espletamento delle richiamate funzioni - delle Aziende pubbliche dei servizi alla persona (ASP), anche la possibilità di delegare le medesime alle Aziende unità sanitarie locali mediante la stipulazione di apposite convenzioni volte a definire in particolare: "a) la struttura organizzativa distrettuale cui compete la gestione dei compiti e degli interventi connessi alle attività e ai servizi delegati; b) le caratteristiche ed i volumi di attività e di prestazioni; c) i criteri per la quantificazione delle risorse finanziarie necessarie per la gestione delle attività e dei servizi delegati, la loro entità, nonché le modalità per il loro trasferimento all'Azienda unità sanitaria locale; d) la periodicità ed i contenuti delle informazioni da fornire ai Comuni, con particolare riguardo alle attività svolte, alle prestazioni erogate ed all'andamento della spesa".

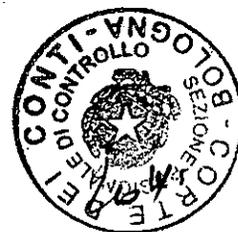
Secondo quanto precisato nelle premesse alla istanza rivolta a questa Corte, il Comune di Riccione, in adesione alle norme sopra descritte, con la convenzione apposta, si sarebbe fatto carico di trasferire alla Ausl di Rimini le risorse necessarie al finanziamento delle attività delegate, *comprensive della spesa di*

personale preposto al loro espletamento, così come previsto dall'art. 3, comma 3 del D.Lgs. n. 502/1992 modificato dal D.Lgs. n.517/1993, ai sensi del quale "L'unità sanitaria locale può assumere la gestione di attività o servizi socio-assistenziali su delega dei singoli enti locali con oneri a totale carico degli stessi, ivi compresi quelli relativi al personale, e con specifica contabilizzazione. L'unità sanitaria locale procede alle erogazioni solo dopo l'effettiva acquisizione delle necessarie disponibilità finanziarie".

La disposizione appena richiamata pone dunque da un lato in capo all'ente delegante l'obbligo di accollarsi, e iscrivere nel proprio bilancio, gli oneri finanziari connessi alla gestione delle attività o servizi socio-assistenziali delegati, ivi compresi quelli relativi al personale, dall'altro, e corrispondentemente, in capo alla Ausl (anch'essa soggetta a vincoli di finanza pubblica in materia di spesa di personale) l'obbligo di tenere specifica contabilizzazione delle attività delegate.

Nell'istanza del Comune di Riccione è precisato che l'ente, soggetto ai vincoli in materia di spesa di personale previsti dalla legislazione vigente (in particolare art.1, comma 557, della legge n. 296/2006 e successive modificazioni e art. 76, comma 7, del decreto-legge n. 112/2008, convertito dalla legge n. 133/2008) ha rispettato a tutt'oggi le prescrizioni in materia di contenimento della spesa, sia in termini di riduzione del *trend* storico della spesa di personale, sia di incidenza del rapporto spesa di personale/spese correnti secondo i criteri stabiliti con delibera Corte dei conti - Sezione autonomie n.14/2011. Tuttavia nel computo della spesa di personale non è stata inserita la quota parte destinata al finanziamento della spesa di personale addetto all'esercizio delle attività delegate, *"in quanto non afferente sotto il profilo formale a società e/o organismi partecipati dall'Ente"*.

In realtà, in presenza di delega disciplinata da apposita convenzione ai sensi dell'art. 17 della L.R. Emilia Romagna n.2/2003 e dell'art.3, comma 3 del D.Lgs. 502/1992 e successive modificazioni, sembra configurarsi, come correttamente sottolinea la stessa nota a premessa della richiesta di parere, un caso di amministrazione indiretta, in quanto tale assoggettabile alla disciplina vincolistica in materia di spese di personale degli enti locali e degli organismi ad essi facenti capo. Come è del resto



stabilito nell'art. 5 della convenzione in parola, la titolarità della funzione delegata all'Ausl permane in capo al Comune delegante il quale *"provvede al finanziamento delle attività"*, nonché, evidentemente, delle spese per il personale adibito al loro svolgimento.

Tale assunto appare coerente con i principi stabiliti dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti nella deliberazione n.27/2011/QM che enunciano la necessità di *"scandagliare il bilancio secondo criteri che possono prescindere dall'imputazione formale della spesa giacché il limite riferito esclusivamente ad elementi tratti dal bilancio dell'Ente può non rivelarsi equo in quanto non tiene conto dei modelli di governance e dei processi di esternalizzazione che meriterebbe una più accurata valutazione"*.

Peraltro, nel rispetto della *ratio* di controllo e contenimento dei costi del personale degli enti locali perseguito dalla legislazione vigente (artt. 1, commi 557 e 557-bis della Legge 296/2006 e successive modificazioni e art.76, comma 7 del DL 112/2008, convertito con modificazioni dalla legge n.133/2008), la stessa convenzione stipulata ai sensi dell'art.17 della L.R. Emilia Romagna n.2/2003, dovrebbe recare, in base alle caratteristiche e ai volumi delle prestazioni (lettera b), precisi criteri per la quantificazione delle risorse finanziarie necessarie per la gestione delle attività dei servizi delegati (lettera c).

In proposito si deve osservare che la convenzione, stipulata il 21 settembre 2012 con validità biennale, e successivamente prorogata per l'anno 2014 con deliberazione del Comune di Riccione n. 51 del 16 dicembre 2013, nel fissare i criteri per la quantificazione delle risorse finanziarie (art.12), fa rinvio alla quantificazione di massima da effettuarsi a cura di un gruppo tecnico a composizione paritaria (formato da due rappresentanti del Comune e due rappresentanti della Ausl) sulla base dei costi diretti sostenuti per le attività individuate dal medesimo gruppo tecnico.

Questa Sezione ritiene pertanto che, in conformità alle disposizioni dell'art. 3, comma 3, del D.Lgs n.502/1992, come modificato dal D.Lgs. n.517/1993, richiamando in via analogica i principi sanciti dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti nella deliberazione n.27/2011/7QM, il Comune di Riccione sia tenuto a contabilizzare tra le proprie spese di personale la quota parte del

finanziamento dallo stesso erogato all'Ausl di Rimini e destinato alla corresponsione delle spese di personale assunto dalla medesima per l'esercizio delle funzioni ad essa delegate sulla base della convenzione sottoscritta ai sensi dell'art.17 della L.R. Emilia Romagna n.2/2003, nell'importo strettamente corrispondente ai criteri di quantificazione individuati nella convenzione ai sensi delle lettere b) e c) del medesimo art. 17 e certificato nella specifica contabilizzazione della Ausl.

L'imputazione di tale importo nell'ambito delle spese di personale del Comune concorre a definire l'ammontare complessivo della spesa di personale dell'ente ai fini del rispetto dell'art.1, commi 557 e 557-bis, della legge n. 296/2006 e dell'art.76, comma 7, del decreto-legge n.112/2008.

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.

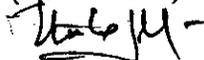
ORDINA

Alla Segreteria di trasmettere copia della presente deliberazione - mediante posta elettronica certificata - al Sindaco del Comune di Riccione ed al Presidente di 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 9 aprile 2014.

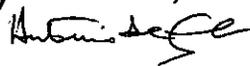
Il Relatore

(Italo Scotti)



Presidente

(Antonio De Salvo)



Depositata in segreteria il 9 aprile 2014.

Il Direttore di segreteria

(Rossella Broccoli)

