

CORTE CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA

La Sezione Regionale di Controllo per la Puglia composta dai seguenti magistrati:

Dott. Vittorio Lomazzi	Presidente
Dott. Michele Grasso	Consigliere
Dott. Vincenzo N. Scurti	Consigliere
Dott. Stefania Petrucci	Referendario

nella Camera di Consiglio del 27 maggio 2008 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE N. 15/PAR/2008

sulla richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Bari pervenuta in data 23/04/2008, prot. n. 15;

Vista l'ordinanza n. 23 del 30/04/2008 con la quale è stata convocata la Sezione Regionale di Controllo per il giorno 27/05/2008;

udito il relatore Referendario Dott. Stefania Petrucci;

Ritenuto in

FATTO

Il Sindaco del Comune di Bari, con la nota indicata in epigrafe, richiede il parere della Sezione sulla possibile applicazione anche alle società interamente partecipate dall'Ente delle disposizioni della L. 24/12/2007 n. 244, in materia di limiti all'affidamento di incarichi di studio, ricerca e consulenza, di limiti all'utilizzo del lavoro flessibile e di assunzioni a tempo indeterminato.

Infatti, il Sindaco precisa che il Comune di Bari detiene l'intero capitale delle società AMGAS, AMTAB, AMIU e MULTISERVIZI operanti nell'erogazione di servizi pubblici e nello svolgimento di servizi strumentali all'attività dell'Ente.

Considerato in

DIRITTO

Preliminarmente, occorre valutare i profili di ricevibilità e di ammissibilità della richiesta di parere alla luce dell'art. 7, comma 8,° della L. 05/06/2003 n. 131 che conferisce a Regioni, Comuni, Province e Città Metropolitane la possibilità di richiedere alle Sezioni Regionali di Controllo della Corte dei Conti pareri in materia di contabilità pubblica.

In relazione ai profili di ricevibilità, la Sezione osserva che la richiesta di parere è sottoscritta dal Sindaco, organo rappresentativo dell'Ente e pertanto legittimato a promuovere l'attività consultiva della Corte dei Conti.

Non può ritenersi di ostacolo alla ricevibilità della richiesta la mancanza nella Regione Puglia del Consiglio delle Autonomie Locali che, ai sensi dell'art. 123 della Costituzione, nel nuovo testo introdotto dalla L. Cost. 18/10/2001 n. 3, deve essere disciplinato dallo Statuto di ogni Regione, quale organo di consultazione tra la Regione stessa e gli Enti locali.

Il Consiglio delle Autonomie Locali, se istituito, è quindi destinato a svolgere, secondo il dettato dell'art. 7, comma 8°, della L. n. 131/2003, una funzione di filtro per le richieste di parere da sottoporre alle Sezioni Regionali di Controllo.

Invero, già l'art. 45 del nuovo Statuto della Regione Puglia, approvato con L. R. 12/05/2004 n. 7, ha previsto l'istituzione del Consiglio delle Autonomie Locali e con la successiva L. R. del 26/10/2006 n. 29 sono state disciplinate le modalità di composizione, elezione e competenze.

Tuttavia, rilevato che allo stato attuale il Consiglio delle Autonomie Locali non risulta tuttora operante nella Regione Puglia la Sezione ritiene ricevibile la richiesta avanzata dal Sindaco del Comune di Bari.

Accertata la ricevibilità della richiesta, occorre ora analizzarne i profili di ammissibilità.

Come noto, la Corte dei Conti, secondo il disposto dell'art. 7, comma 8°, della L. n. 131/2003, può rendere pareri in materia di *"contabilità pubblica"*.

La Sezione ritiene che il quesito, diretto ad accertare l'applicabilità alle società totalmente partecipate da Enti locali della normativa introdotta dalla finanziaria 2008 in materia di limitazione dell'affidamento di incarichi di studio, ricerca e consulenza, di ricorso al lavoro flessibile e di assunzioni a tempo indeterminato, possa ricondursi alla disciplina della contabilità pubblica poiché incentrato sull'esame di specifici obiettivi di contenimento della spesa in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria degli Enti.

Infatti, come già rilevato dalla Sezione, in sede di attività consultiva, *"sugli equilibri di bilancio degli Enti locali finiscono per incidere direttamente i risultati degli organismi partecipati spesso destinatari di cospicui trasferimenti dagli Enti"* (Deliberazione n. 3/PAR/2008).

Il quesito presenta, inoltre, caratteri di generalità ed astrattezza poiché diretto all'interpretazione del dettato legislativo.

La L. 24/12/2007 n. 244, recante la legge finanziaria per l'anno 2008, contiene un'articolata ed innovata normativa in materia di conferimento di incarichi a soggetti esterni all'amministrazione, di limiti all'utilizzo del lavoro flessibile e di assunzioni a tempo indeterminato.

Il Collegio ritiene, quindi, opportuno procedere alla preliminare disamina di tale normativa al fine di accertarne l'eventuale applicazione anche alle società partecipate da Enti locali in modo totalitario o maggioritario.

La nuova disciplina in materia di "incarichi esterni", dettata dall'art. 3 comma 55 e seguenti della L. n. 244/2007, prevede che l'affidamento da parte di Enti locali di incarichi di studio o di ricerca, o consulenze avvenga solo nell'ambito di un programma approvato dal Consiglio e che, con il regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, emanato ai sensi dell'art. 89 del D. Lgs. 18/08/2000, n. 267, siano fissati i limiti, i criteri e le modalità per l'affidamento anche degli incarichi di collaborazione nonché il limite massimo di spesa annua.

Entro trenta giorni dall'adozione, il predetto regolamento deve essere trasmesso, per estratto, alla Sezione Regionale di Controllo della Corte dei Conti, ai sensi dell'art. 3, comma 57, della citata L. n. 244/2007.

La puntuale osservanza del regolamento è destinata ad assumere notevole rilevanza atteso che l'affidamento di incarichi e consulenze in violazione delle disposizioni regolamentari costituisce, secondo il disposto dell'art. 3, comma 56, della finanziaria 2008, illecito disciplinare e determina responsabilità per danno erariale.

La disciplina in materia di utilizzo di contratti di lavoro flessibile è, come noto, contenuta nell'art. 36 del D. Lgs. 30/03/2001 n. 165, recante il Testo Unico in materia di impiego pubblico ed è stata recentemente sostituita dall'art. 3, comma 79, della L. n. 244/2007 che, al fine di superare il fenomeno del precariato, prevede, come principio generale, che le pubbliche amministrazioni assumano esclusivamente con contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato, mentre il ricorso a forme contrattuali flessibili, costituendo un'evidente eccezione a tale principio, deve avvenire esclusivamente per esigenze stagionali o per periodi non superiori a tre mesi, fatte salve le sostituzioni per maternità.

La legge finanziaria per l'anno 2008 ha, inoltre, modificato, all'art. 3, commi 120 e 121, la disciplina sulla spesa del personale, contenuta nell'art. 1, commi 557 e 562, della L. 27/12/2006 n. 296 recante la legge finanziaria per l'anno 2007, prevedendo precisi obiettivi di riduzione della spesa del personale ai fini del concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica.

Dall'analisi della normativa su riportata emerge che: le norme in materia di affidamento di incarichi e consulenze a soggetti estranei all'amministrazione sono espressamente riservata dal legislatore agli Enti locali; che le nuove disposizioni in materia di lavoro flessibile sono dirette alle pubbliche amministrazioni, mentre la normativa sulla spesa del personale è destinata alle autonomie regionali e locali distinguendo queste ultime tra quelle soggette al patto di stabilità interno e quelle esonerate dall'osservanza del patto.

Pertanto, la Sezione, pur evidenziando che l'espresso dettato delle disposizioni su richiamate non trova applicazione diretta nei confronti delle società a totale o maggioritaria partecipazione degli Enti locali ritiene opportuno richiamare l'attenzione dell'Amministrazione richiedente su determinati e concreti principi di contenimento delle spese delle società partecipate rinvenibili proprio nella legge finanziaria 2008 e nella legislazione più recente.

Infatti, l'art. 3, comma 27, della L. n. 244/2007, dispone che *"al fine di tutelare la concorrenza e il mercato, le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, non possono costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e di servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né assumere o mantenere direttamente o indirettamente partecipazioni, anche di minoranza in tali società, mentre è sempre ammessa la costituzione di società che producono servizi di interesse generale.*

Pertanto, l'assunzione di nuove partecipazioni ed il mantenimento di quelle attuali deve essere autorizzata dall'Organo Consiliare con delibera motivata che accerti la sussistenza dei presupposti di cui al comma 27 su riportato.

La L. 244/2007 fissa, conseguentemente, all'art. 3 comma 29, un termine di diciotto mesi dalla data di entrata in vigore entro il quale le amministrazioni pubbliche devono cedere a terzi le società e le partecipazioni vietate e prevede, ai successivi commi 30-32, la necessità di adottare, sentite le organizzazioni sindacali, provvedimenti di trasferimento delle risorse umane e di rideterminazione delle dotazioni organiche con conseguente asseverazione da parte dei Collegi dei revisori e degli organi di controllo interno dei predetti trasferimenti al Dipartimento della Funzione Pubblica ed alla Ragioneria dello Stato, mentre eventuali inadempimenti dovranno segnalarsi alle competenti Sezioni di Controllo della Corte dei conti.

Ne consegue che la disciplina su delineata dalla legge finanziaria 2008 appare chiaramente diretta a determinare una riduzione delle partecipazioni societarie degli Enti locali garantendo comunque il collocamento del personale eventualmente in esubero.

Pertanto, ad avviso del Collegio, l'eventuale conferimento di incarichi a soggetti estranei, l'utilizzo di forme flessibili nei rapporti di lavoro o l'eventuale effettuazione di assunzioni a tempo indeterminato si porrebbe in controtendenza con gli obiettivi di riduzione delle spese delle società partecipate qualora venissero violate le citate disposizioni della L. n. 244/2007 in materia di Enti locali.

La legge finanziaria 2008 detta anche ulteriori norme dirette a limitare le spese delle società a partecipazione pubblica ponendo precisi limiti sia per i trattamenti economici che per la composizione degli organi societari.

All'uopo, l'art. 3, comma 44, della L. n. 244/2007 prevede che il trattamento economico onnicomprensivo di "chiunque" riceva a carico delle pubbliche finanze emolumenti o retribuzioni nell'ambito di rapporti di lavoro dipendente o autonomo con pubbliche amministrazioni statali, agenzie, enti pubblici anche economici, enti di ricerca, università, società non quotate a totale o prevalente partecipazione pubblica nonché le loro controllate, ovvero sia titolare di incarichi o mandati di qualsiasi natura nel territorio metropolitano, non può superare quello del primo presidente della Corte di cassazione.

Parimenti l'art. 3, commi 12-14, della L. n. 244/2007 dispongono, per le società controllate direttamente o indirettamente da amministrazioni pubbliche statali, la riduzione dei componenti degli organi societari, la soppressione della carica di vice presidente, eventualmente contemplata dagli statuti, e l'eliminazione della previsione di gettoni di presenza.

Per le società partecipate da Enti locali, invece, l'art. 3, comma 17, della finanziaria 2008 prevede che continuano ad applicarsi le disposizioni contenute nell'art. 1, comma 729, della L. n. 296/2006, recante la legge finanziaria 2007, e che già prevedeva una limitazione del numero dei componenti del consiglio di amministrazione a tre o cinque membri per le società con capitale interamente versato pari a superiore all'importo determinato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Inoltre, l'art. 2, comma 34, della su citata finanziaria per l'anno 2008 estende anche agli Enti locali la disciplina di indirizzo prevista dal precedente comma 33 per lo Stato e le Regioni, invitandoli alla soppressione di enti, agenzie ed organismi comunque denominati e titolari di funzioni in tutto o in parte coincidenti con quelle svolte dagli Enti locali.

La Sezione ritiene che dall'esame della normativa su richiamata emerga l'esigenza, ben avvertita dal legislatore, di impedire l'incremento delle spese delle società a partecipazione pubblica.

Appare, inoltre, altrettanto evidente che un eventuale incremento della spesa del personale delle società partecipate non può non produrre effetti diretti sulle finanze del Comune in particolar modo nell'ipotesi in cui questo sia l'unico azionista delle predette società.

Infatti, i rendiconti degli Enti locali, destinati a fornire la dimostrazione dei risultati di gestione, sono composti, ai sensi dell'art. 227 TUEL, dal conto del bilancio, dal conto del patrimonio e dal conto economico che, da redigersi secondo uno schema scalare, secondo il disposto dell'art. 229 TUEL ed il modello approvato con il D.P.R. 31/01/1996 n. 194, presenta, al fine di pervenire al risultato economico finale, la rilevazione di distinti risultati parziali tra i quali assumono specifica rilevanza anche i proventi e gli oneri delle aziende speciali e partecipate dagli Enti.

D'altronde, i risultati economici delle società a partecipazione pubblica non possono non avere ripercussioni sul bilancio dell'Ente locale che può essere considerato anche alla stregua di un'azienda capogruppo (*holding*) che, sulla base della rielaborazione dei dati di bilancio di ciascuna partecipata, è in grado di pervenire alla redazione del bilancio consolidato. Tale elaborazione trova il proprio sostegno normativo sia nell'art. 152, comma 2, del D. Lgs. 18/08/2000 n. 267, recante il Testo Unico degli Enti Locali, ove si precisa che il regolamento di contabilità deve, di norma, assicurare *la conoscenza consolidata dei risultati globali delle gestioni relative ad enti o organismi costituiti per l'esercizio di funzioni o servizi*, che nell'art. 172 lett. b) del TUEL che prevede, tra gli allegati obbligatori del bilancio di previsione dell'Ente locale, anche le risultanze dei rendiconti o conti consolidati delle aziende speciali, consorzi, istituzioni, società di capitali costituite per l'esercizio di servizi pubblici, relativi al penultimo esercizio antecedente quello cui il bilancio si riferisce.

L'incidenza dei risultati gestionali delle società partecipate sui bilanci dell'Ente risulta ancor più rilevante nelle ipotesi di società che presentano perdite tali da richiedere l'adozione di operazioni di ricapitalizzazione, come è avvenuto proprio per due delle società, AMTAB e AMIU, totalmente partecipate dal Comune di Bari.

Il controllo totalitario sui soggetti partecipati deve, quindi, indurre l'Ente locale ad un'attenta azione di direzione, coordinamento e supervisione delle attività delle società partecipate.

L'analisi della più recente normativa su riportata evidenza, dunque, secondo l'interpretazione di questa Sezione, una voluntas legis sempre più indirizzata verso l'adozione di misure di contenimento delle spese delle società a partecipazione a pubblica, spesso destinatarie di cospicue risorse pubbliche e pertanto corrisponde a principi di prudenza e di sana gestione finanziaria evitare l'incrementarsi delle spese per incarichi esterni, delle spese per lavoro flessibile e delle spese del personale delle società totalmente partecipate dall'Ente locale rilevato che tali costi potrebbero finire per gravare direttamente sulle casse comunali.

Deve, infatti, richiamarsi l'attenzione dell'Amministrazione richiedente sulla ratio giustificatrice della esternalizzazione di servizi degli Enti locali mediante il ricorso a strumenti societari, anche in house, che deve individuarsi nel precipuo fine di garantire agli Enti concreti risparmi di spesa nel perseguimento dell'obiettivo finale del contenimento della spesa pubblica.

P Q M

Nelle su esposte considerazioni è il parere della Sezione.

Copia della presente deliberazione, sarà trasmessa, a cura della Segreteria della Sezione, al Sindaco del Comune di Bari.

Così deliberato in Bari, nella Camera di Consiglio del 27 maggio 2008.

Il Presidente

f.to V. Lomazzi

Il relatore

f.to S. Petrucci

Depositata in segreteria l'11 giugno 2008

Il Direttore della Segreteria

f.to Carmela Doronzo