

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

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Antonio Caruso	Consigliere
dott. Giorgio Cancellieri	Consigliere
dott. Giancarlo Penco	Consigliere
dott. Giuliano Sala	Consigliere
dott. Angelo Ferraro	Consigliere
dott. Giancarlo Astegiano	Primo Referendario
dott. Gianluca Braghò	Referendario (relatore)
dott. Alessandra Olessina	Referendario
dott. Massimo Valero	Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio del 24 febbraio 2009

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 nota n. 1694 del 10 febbraio 2009 con la quale il sindaco del comune di Cassolnovo (PV) ha richiesto un parere circa la possibilità di procedere al reintegro del personale a suo tempo trasferito alla Cassolo

Servizi S.p.A. per la gestione dell'asilo nido a seguito di messa in liquidazione della stessa.

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'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta del Sindaco del comune di Cassolnovo (PV);

Udito il relatore dott. Gianluca Braghò;

### **FATTO**

Con nota n. 1694 del 10 febbraio 2009 il sindaco del comune di Cassolnovo ha richiesto un parere in merito alla corretta interpretazione della valutazione della spesa per il personale in caso di reintegro dei dipendenti della società *in house* posta in liquidazione.

In particolare, il sindaco intende conoscere se in funzione del terzo principio contabile, sul rendiconto degli enti locali, elaborato dall'Osservatorio per la Finanza e Contabilità degli enti locali, con il documento n.4 del 15 gennaio 2004, sia legittimo confrontare dati omogenei, ma diversamente ripartiti nel tempo, ossia confrontare la spesa per il personale come segue: per l'anno 2008 la spesa sarà data dal personale in forza al comune, cumulandola con il personale della Cassolo Servizi, S.p.A.; per l'anno 2009, in caso di reintegro, il computo riguarderà solo il personale comunale aumentato dalle unità provenienti dalla predetta società.

Inoltre, il sindaco intende conoscere, sempre ai fini del computo delle spese di personale, se si debba considerare inclusa un'ulteriore unità di personale già assunto direttamente dalla società per l'espletamento del servizio normale di pulizia delle strade, qualora l'amministrazione comunale intendesse ricoprire un posto di equivalente categoria e mansione.

### **AMMISSIBILITA' SOGGETTIVA**

La richiesta di parere di cui sopra 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 131/2003, recante adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha attribuito alla Corte dei conti.

La Sezione, preliminarmente, è chiamata a pronunciarsi sull'ammissibilità della richiesta, con riferimento ai parametri derivanti dalla natura della funzione consultiva prevista dalla normazione sopra indicata.

Con particolare riguardo all'individuazione dell'organo legittimato a inoltrare le richieste di parere dei comuni, si osserva che il sindaco del comune 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 riguardo alle condizioni di ammissibilità oggettiva, la richiesta di parere, allo stato degli atti, non interferisce con le funzioni di controllo o giurisdizionali svolte dalla magistratura contabile e neppure con alcun altro giudizio civile o amministrativo che sia in corso; riveste "carattere generale", in quanto diretta ad ottenere indicazioni relative alla corretta applicazione di norme valide per la generalità degli enti di tipologia simile al comune richiedente; rientra nella materia della contabilità pubblica, poiché attiene alla disciplina contenuta in leggi finanziarie, sul contenimento e sull'equilibrio della spesa pubblica, incidente sulla formazione e gestione del bilancio dell'ente, in relazione alle norme che disciplinano la spesa per il personale.

Si osserva che i limiti alla legittimazione oggettiva vanno stabiliti solo in negativo. In proposito va infatti posto in luce che la nozione di "contabilità pubblica" deve essere intesa nella ampia accezione che emerge anche dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione in tema di giurisdizione della Corte dei conti ed investe così tutte le ipotesi di spendita di denaro pubblico oltre che tutte le materie di bilanci pubblici, di procedimenti di entrate e di spesa, di contrattualistica che tradizionalmente e pacificamente rientrano nella nozione. In negativo, senza peraltro voler esaurire la casistica, va posta parimenti in luce l'inammissibilità di richieste interferenti con altre funzioni intestate alla Corte ed in particolare con l'attività giurisdizionale; richieste che si risolvono in scelte gestionali, come si è detto di esclusiva competenza degli amministratori degli enti; richieste che attengono a giudizi in corso; richieste

che riguardano attività già svolte, dal momento che i pareri sono propedeutici all'esercizio dei poteri intestati agli amministratori e non possono essere utilizzati per asseverare o contestare provvedimenti già adottati.

Per i suesposti motivi, la richiesta di parere proveniente dal sindaco del comune di Cassolnovo è ammissibile e può essere esaminata nel merito.

## MERITO

Venendo al merito della richiesta, occorre osservare che le questioni sollevate dal sindaco di Cassolnovo sono state già oggetto di plurime pronunce della Sezione in materia di spese di personale.

Preliminarmente si deve rimarcare che con la decisione n. 68/pareri/2008, si era già reso l'orientamento circa la possibilità di riassorbire nell'organico comunale ai sensi dell'art.2112 c.c. i dipendenti della società *in house* Cassolo Servizi S.p.A., ferme restando le norme a salvaguardia del principio di tendenziale riduzione della spesa di personale.

In ordine alla modalità e ai criteri di computo della spesa di personale, a prescindere dalle raccomandazioni racchiuse nei principi contabili elaborati dall'Osservatorio sulla Finanza degli Enti locali, si rammenta che tanto la legge finanziaria per l'anno 2008, quanto la legge finanziaria per l'anno 2009 hanno dettato regole cogenti in materia.

Il principio che si pone alla base delle recenti norme finanziarie si concretizza nella tendenziale e costante riduzione della spesa pubblica per il personale degli enti locali, mediante il raffronto comparativo fra la spesa storica stabilita per l'anno 2004 e quella per l'anno 2007.

Con le recenti modifiche legislative apportate al sistema della finanza pubblica locale dalle leggi n.244/2007 e 133/2008, si è modificata la base di calcolo delle spese per il personale sostenute dall'ente locale, in virtù di una tendenza omnicomprensiva dei vari plessi ed organizzazioni in cui si articola la pubblica amministrazione. Sono pertanto da considerarsi sostenute direttamente dall'ente locale le spese di personale iscritte nel bilancio della società pubblica *in house*, tanto nel caso di partecipazione unica totalitaria, quanto nel caso di compartecipazione plurisoggettiva intercorsa fra vari enti pubblici locali. Di contro, per quanto concerne la società mista, la contabilizzazione delle spese sostenute per i dipendenti della società partecipata verrà consolidata nel computo delle spese di personale dell'ente locale esclusivamente nel caso in cui al momento della costituzione vi è stato un trasferimento di personale dalla pubblica amministrazione alla società, con

obbligo di retrocessione dei dipendenti in caso di scioglimento e messa in liquidazione della stessa.

In materia di esternalizzazione dei servizi, analizzando il fenomeno sia nella sua fase espansiva, che in quella regressiva, si richiamano le deliberazioni n. 23/pareri/2008, n. 78/pareri/2008, n. 79/pareri/2008, 81/pareri/2008, n. 84/pareri/2008 ed, infine, n.99/pareri/2008 di questa Sezione.

Si richiama, inoltre, la pronuncia n.93/pareri/2008 con la quale si estende il principio dell'unicità dell'amministrazione e dell'omogeneità dei criteri di computo della spesa di personale nel caso di scioglimento di convenzione fra comuni unionisti, ovvero di retrocessione di una quota dei dipendenti "unionisti" ai comuni di provenienza.

In sintesi, la Sezione di Controllo per la Lombardia ha più volte affermato che, il comune, pur nella propria autonoma e libera determinazione, dovrà tener conto che 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. In estrema sintesi, i lavoratori assunti dalla società *in house*, *sub specie* Cassolo Servizi S.p.a., debbono considerarsi, ai fini della spesa di personale dell'ente pubblico, dipendenti comunali a tutti gli effetti.

Se ciò è il principio da adottare nella fase di espansione delle esternalizzazioni, *a fortiori* il criterio della tendenziale unicità dell'amministrazione si espande in tutto il suo vigore anche nelle fasi di recupero della gestione diretta dei servizi pubblici, in precedenza affidati all'esterno tramite organismi variamente partecipati. La rimodulazione della forma organizzativa dell'ente locale non può essere compiuta a detrimento delle norme che prescrivono il contenimento e la riduzione della spesa per il personale.

Sul piano normativo si rammenta che l'art.76 del D.L. 25-6-2008 n. 112 (convertito in L. n.133/2008) ha stabilito che, in relazione all'articolo 1, comma 557, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 costituiscono spese di personale anche quelle sostenute per i rapporti di collaborazione continuata e continuativa, per la somministrazione di lavoro, per il personale di cui all'articolo 110 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, nonché 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.

Si ritiene di ricomprendere nell'ambito di operatività del comma 4 dell'art. 76 anche l'affidamento dei servizi pubblici a società variamente partecipate o denominate, in conformità con il dato testuale e la *ratio legis* sottesa alla legge n.133/2008.

Il computo delle spese di personale dovrà dunque attenersi a criteri di consolidazione della spesa, comprensivi anche delle spese per i dipendenti in forza delle società *in house* e delle società miste nei termini suesposti.

Ne consegue che nel computo complessivo del quadro organizzativo del comune dovranno essere calcolati non solo gli attuali dipendenti comunali, ma anche tutti coloro che sono impiegati nella società totalitariamente partecipata, qualora vi sia stato trasferimento di personale al momento della costituzione e sia previsto l'obbligo di retrocessione del personale in caso di dismissione o messa in liquidazione della società.

Peraltro, per quanto attiene specificamente alla seconda parte del quesito proposto, il personale assunto direttamente dalla società per l'espletamento del servizio di pulizia delle strade comunali, in caso di reinserimento nell'organico dell'ente a seguito di ricollocamento del personale, deve essere considerato a tutti gli effetti quale realizzata copertura del posto di funzione.

Per quel che concerne i criteri che disciplinano le spese per il personale, la legge finanziaria per il 2007 ha poi dettato alcune specifiche norme in materia di contenimento di dette spese modificando quelle introdotte con le precedenti leggi finanziarie, al fine di concorrere a salvaguardare gli obiettivi di finanza pubblica, correlandoli alla normativa sul patto di stabilità interno.

La legge finanziaria n.244/2007 ha dettato una disciplina di carattere generale che è applicabile a tutti i comuni che sono sottoposti al patto di stabilità interno, i quali sono tenuti a contenere le spese del personale nell'ambito del rispetto dei vincoli generali posti dalla disciplina del patto, mentre per i comuni non sottoposti alle regole del patto di stabilità interno ha stabilito l'obbligo di contenere le spese di personale in relazione a quanto speso nell'anno 2004 ed il divieto di procedere a nuove assunzioni di personale se non entro limiti ristretti e correlati a precedenti cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato.

Il legislatore ha dunque riaffermato la soggezione incondizionata agli obiettivi del patto di stabilità interno delle spese per il personale, in ragione della particolare rilevanza di tale tipologia di oneri gravanti sugli equilibri di bilancio dell'ente locale.

Le disposizioni vigenti in materia di spese del personale per gli enti sottoposti ai vincoli del patto di stabilità, sono da individuarsi nell'art. 1 comma 557 della legge 296/2006, come integrato dall'art.3 commi 120 e 121 della legge 244/2007 e dall'art. 76 della legge 133/2008.

Si deve rimarcare che, ai sensi dell'art. 76 commi 6 e 7 la citata legge finanziaria n.133/2008 ha previsto che: "con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, da emanarsi entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, previo accordo tra Governo, regioni e autonomie locali da concludersi in sede di conferenza unificata, sono definiti parametri e criteri di virtuosità, con correlati obiettivi differenziati di risparmio, tenuto conto delle dimensioni demografiche degli enti, delle percentuali di incidenza delle spese di personale attualmente esistenti rispetto alla spesa corrente e dell'andamento di tale tipologia di spesa nel quinquennio precedente.

In tale sede sono altresì definiti: lett. a) criteri e modalità per estendere la norma anche agli enti non sottoposti al patto di stabilità interno..."

"...fino all'emanazione del decreto di cui al comma 6 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".

In conclusione, il comune di Cassolnovo soggiace alla disciplina vincolistica in materia di spese del personale e dovrà pertanto computare nella dotazione dei dipendenti attualmente in servizio, tutti i soggetti a vario titolo utilizzati in strutture e organismi variamente denominati e partecipati, o comunque facenti capo all'ente, utilizzando criteri di calcolo omogenei tanto per il 2008 che per il 2009, e avrà cura di mantenere le spese di personale in linea con i parametri normativi specificati dagli artt. 1 comma 557 della legge 296/2006, 3 commi 120 e 121 della legge 244/2007 e 76 della legge 133/2008.

P.Q.M.

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore

(Gianluca Braghò)

Il Presidente

(Nicola Mastropasqua)

Depositato in Segreteria il 24 febbraio 2009

Il Direttore della Segreteria

(dott.ssa Daniela Parisini)