

REPUBBLICA ITALIANA

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 6 maggio 2009 composta da:

Bruno PROTA	Presidente
Aldo CARLESCHI	Consigliere
Luca FAZIO	Referendario
Francesco ALBO	Referendario relatore
Daniela MORGANTE	Referendario

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

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

VISTO il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria una Sezione regionale di controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004, e da ultimo con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 del 19 giugno 2008;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131 recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge

cost. 18 ottobre 2001, n. 3", ed, in particolare, l'art. 7, comma 8°;

VISTI gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004;

VISTA la richiesta di parere inoltrata dal vice sindaco del Comune di Cittadella (PD) prot. n. 14373 del 6 aprile 2009 e assunta al prot. n. 2545/9 in data 10 aprile 2009;

VISTA l'ordinanza del Presidente di questa Sezione di controllo n. 29 /2009/Par. del 5 maggio 2009 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITA la relazione del magistrato relatore, Ref. Francesco Albo

#### FATTO

Il comune di Cittadella (PD) ha chiesto parere a questa Sezione sulla possibilità di costituire una società a responsabilità limitata per la gestione del settore turismo - che da anni si avvale di personale con contratto privatistico -, stante l'impossibilità per l'ente di assumere personale alla luce dei limiti posti dall'art. 1 comma 557 della legge n. 296/2006, come integrato dall'art. 76 della legge n. 133/2008.

#### DIRITTO

In via preliminare, occorre valutare la sussistenza dei presupposti di legittimazione attiva con riguardo sia all'ente interessato a ricevere il parere che all'organo che formalmente l'ha richiesto.

A questo riguardo, il quesito, essendo stato sottoposto a questa Sezione da un comune, con nota a firma del vice sindaco, che sostituisce il legale rappresentante in caso di assenza o impedimento, è da considerarsi ammissibile.

Con riferimento alla sussistenza del presupposto oggettivo, ovvero all'aderenza della questione al concetto di contabilità pubblica, il quesito è da considerare ammissibile, in quanto concerne l'interpretazione di norme che impattano in modo significativo sulla sana e corretta gestione finanziaria degli enti.

Venendo al merito, bisogna innanzitutto ricordare che la materia delle esternalizzazioni da parte degli enti locali è stata di recente oggetto di particolare attenzione da parte del legislatore, che con una serie di norme (per esempio, l'art. 3 comma 27 e 30 della L. n. 244/2007) ha definito una serie di regole molto importanti, al fine anche di limitare il sempre più frequente abuso di moduli privatistici da parte dei vari enti, nonché la duplicazione dei centri di spesa.

Con specifico riferimento ai vincoli di spesa del personale, l'art. 76 comma 1 del D.L. n. 112/2008, conv. in L. n. 133/2008, ha integrato l'art. 1 comma 557 della legge n. 296/2006, che com'è noto sancisce l'obbligo per gli enti locali sottoposti al patto di stabilità di assicurare la riduzione di tale spesa, ricomprendendo in tale concetto anche l'esborso sostenuto per tutti i soggetti a vario titolo utilizzati dagli organismi

partecipati o comunque facenti capo all'ente.

Lo stesso articolo 76, al comma 4, con riferimento agli enti sottoposti al blocco totale delle assunzioni per il mancato rispetto del patto di stabilità nell'esercizio precedente, ha imposto il divieto espresso di stipulare contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi del divieto.

Con tali norme, il legislatore da un lato ha voluto assicurare in modo ancora più pregnante l'obbligo di riduzione della spesa di personale, propedeutica al rispetto dei vincoli generali di finanza pubblica, anche con riferimento a centri di spesa comunque riconducibili all'ambito pubblico nonostante la veste privatistica, e dall'altro ha voluto chiaramente impedire che il modulo organizzativo delle esternalizzazioni fosse utilizzato per eludere i vincoli normativi alla spesa pubblica e le sanzioni da essi derivanti.

L'ente, pertanto, qualora non ricorrano cumulativamente le condizioni introdotte dall'art. 3 comma 120 della L. n. 244/2007 (rispetto del patto di stabilità nell'ultimo triennio, volume complessivo della spesa di personale non superiore al parametro stabilito per gli enti strutturalmente deficitari, e rapporto medio tra dipendenti in servizio e popolazione residente non superiore a quello determinato per gli enti in condizioni di dissesto) è tenuto a non incrementare la spesa di personale né direttamente, né indirettamente, per il tramite delle società da questo costituite o partecipate e, qualora assoggettato al blocco delle assunzioni, non potrà ricorrere ad esternalizzazioni

con finalità elusive del divieto in questione.

In questo senso, non possono che condividersi le valutazioni espresse nel parere della Sezione regionale di controllo per la Lombardia n. 79/2008, citato nello stesso quesito.

L'esternalizzazione non può in alcun modo costituire la risposta per aggirare un divieto o una sanzione legislativa, in quanto costituisce una scelta gestionale, come già ricordato da questa Sezione (cfr. delibera 5/2009/par.), subordinata al preventivo accertamento da parte dell'ente dei costi e i benefici da essa derivanti, giustificabile solo nella misura in cui risulti la soluzione preferibile in termini di efficienza, efficacia ed economicità rispetto alla gestione diretta del servizio (cd. valutazione "*make or buy*"), anche con riferimento alle ricadute sui cittadini in un'ottica di lungo periodo.

La mancanza o la superficialità di tali complesse analisi preventive può costituire un sintomo dell'intento elusivo, oltre che possibile causa di danno per l'ente.

PQM

La Sezione regionale di controllo per il Veneto esprime il proprio parere nei termini sopra esposti.

Così deliberato in Venezia, nella Camera di Consiglio del 6 maggio 2009.

L' estensore

Il Presidente

F.To Dott. Francesco ALBO

F.To Dott. Bruno PROTA

Depositato in Segreteria l'11/05/2009

IL DIRETTORE DI SEGRETERIA  
(F.To Dott.ssa Raffaella Brandolese)