



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. Giuliano Sala	Consigliere
dott. Giancarlo Penco	Consigliere
dott. Angelo Ferraro	Consigliere (relatore)
dott. Giancarlo Astegiano	Primo referendario
dott. Gianluca Braghò	Referendario
dott. Massimo Valero	Referendario
dott. Alessandro Napoli	Referendario
dott. Laura de Rentiis	Referendario

Nell'adunanza del 16 febbraio 2010

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, e successive modificazioni;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione n. 14 del 16 giugno 2000 e modificato con successive deliberazioni n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004, nonché con la deliberazione n. 229 in data 19 giugno 2008 del Consiglio di Presidenza;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 67 recante il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la legge 4 marzo 2009, n. 15;

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 del 2003;

Viste le note n. 1188 e 1145 in data, rispettivamente, 29 gennaio 2010 e 4 febbraio 2010, con le quali il sindaco del Comune di Urganò (BG) ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista l'ordinanza n. 22 del 1° febbraio 2010, con la quale il Presidente di questa Sezione di controllo ha convocato la Sezione per deliberare, tra le altre, sulla richiesta proveniente dal Comune di Urganò;

Udito il relatore, Cons. Angelo Ferraro,

Premesso in fatto

Con foglio n. 1188 del 29 gennaio 2010 il sindaco del Comune di Urganò (BG):

- a. rappresenta che l'Ente ha svolto fino al 31. 12. 2005 in regime di privativa il servizio relativo allo smaltimento dei rifiuti solidi urbani nell'ambito del territorio comunale, deliberando successivamente (per il periodo gennaio 2006 dicembre 2010) l'affidamento in house del servizio a società interamente partecipata da enti pubblici.

A seguito delle più recenti norme sulle gestioni in house e sulle società partecipate, che hanno indotto la società a totale partecipazione pubblica a rivedere l'assetto societario, e delle recenti valutazioni operate dall'Amministrazione comunale, che non ritiene economicamente vantaggiosa l'ulteriore esternalizzazione del servizio di igiene urbana, si sta seriamente considerando la possibilità di tornare a gestire in proprio l'attività, previa riassunzione di "almeno due unità di personale" (dei dipendenti addetti al particolare servizio fino al 31. 12. 2005, uno si è dimesso e uno è stato destinato ad altre mansioni).

- b. chiede se sia legittimo ampliare la dotazione organica di personale e procedere ad assunzioni per assicurare la gestione diretta del servizio di igiene urbana alla scadenza dell'affidamento in house.

Al riguardo precisa che l'Ente rispetterebbe le condizioni di deroga poste dall'art 1, comma 557, della legge 296/2006 dal momento che, in assenza del decreto attuativo dell'art 76, comma 5, del D.L. n. 112/2008, convertito in legge n. 133/2008, vi sarebbe un incremento dei servizi gestiti direttamente dal Comune in una situazione che vede assicurato il rispetto del patto di stabilità interno relativo all'esercizio 2009 e realizzata

un'incidenza della spesa del personale rispetto a quella corrente inferiore ai limiti di legge (50%).

Con successiva nota n. 1445 del 4 febbraio u.s. l'organo rappresentativo del Comune integra la precedente richiesta di parere per conoscere se l'ipotizzata legittimità della procedura di assunzione persista "anche in presenza di un eventuale mancato rispetto del patto di stabilità interno nell'esercizio finanziario 2010".

Condizioni di ammissibilità

Ai fini dell'ammissibilità della richiesta di parere il primo punto da esaminare è l'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7, comma ottavo, della legge 5 giugno 2003, n. 131, norma in forza della quale Regioni, Province e Comuni possono chiedere a dette Sezioni pareri in materia di contabilità pubblica nonché ulteriori forme di collaborazione ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

In proposito questa Sezione ha precisato, in più occasioni, che la norma in esame, il cui contenuto risulta ancora poco approfondito sia dalla giurisprudenza contabile che dalla dottrina, consente alle amministrazioni regionali, provinciali e comunali di rivolgere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti due diverse tipologie di richieste (delibera n. 9, in data 12 marzo 2007).

Da un lato, possono domandare l'intervento della magistratura contabile al fine di ottenere forme di "collaborazione", non specificate dalla legge, dirette ad assicurare la regolare gestione finanziaria dell'ente ovvero l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa.

Dall'altro possono richiedere pareri in materia di contabilità pubblica.

Quanto all'individuazione dell'organo legittimato ad inoltrare le richieste di parere dei Comuni, occorre premettere che questa legittimazione, per orientamento consolidato, spetta agli organi rappresentativi degli enti (nel caso del comune, il Sindaco o, nel caso di atti di normazione, il Consiglio comunale). Inoltre, si è ritenuto che la mancata costituzione del Consiglio delle Autonomie Locali della Lombardia (disciplinato con legge regionale n. 22 del 23 ottobre 2009 ma non ancora costituito) non rappresenti elemento ostativo all'ammissibilità della richiesta, poiché l'art. 7, comma ottavo, della legge n. 131/2003 usa la locuzione "di norma", non precludendo, quindi, in linea di principio, la richiesta diretta da parte degli enti.

In tal senso, questa Sezione, con deliberazione n. 1 in data 4 novembre 2004, ha già precisato che "non essendo ancora costituito in Lombardia il Consiglio delle autonomie, previsto dall'art. 7 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, che

modifica l'art. 123 della Costituzione, i Comuni possono, nel frattempo, chiedere direttamente i pareri alla Sezione regionale".

Limiti alla legittimazione oggettiva vanno invece 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 la disciplina dei bilanci pubblici, di procedimenti di entrate e di spesa, di contrattualistica che tradizionalmente e pacificamente rientrano nella nozione. D'altro canto la norma in discussione non fissa alcun limite alle richieste di altre forme di collaborazione.

In negativo, senza peraltro voler esaurire la casistica, va posta in luce la 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.

Nella elaborazione interpretativa delle sezioni di controllo risulta evidenziato anche il requisito della rilevanza generale della questione sollevata, nel senso che possono rientrare nella funzione consultiva della Corte le uniche richieste di parere volte ad ottenere un esame da un punto di vista astratto e su temi di carattere generale.

Sotto questo profilo ed escludendosi qualsiasi interferenza con scelte gestionali che rientrano nell'esclusiva competenza e responsabilità degli organi di amministrazione dell'Ente locale, la richiesta di parere avanzata dal Sindaco del Comune di Ugnano può essere ritenuta ammissibile astraendo dalla specificità della fattispecie sottoposta all'esame e procedendo con l'individuare, in via generale, la questione giuridica sottostante per poi definire la linea interpretativa in concreto applicabile.

Considerato in diritto

1. Questa Sezione ha già avuto modo di pronunciarsi in materia di spese di personale su questioni analoghe a quelle sollevate e, in generale, sia con riferimento ai processi di autoproduzione dei servizi pubblici secondo il modello dell'*in house providing*, quanto ad ipotesi di dismissione delle partecipazioni a seguito di ristrutturazione dell'assetto societario delle partecipate e di messa in liquidazione

di organismi in mano pubblica (pareri n. 99 del 5 dicembre 2008, n. 193/2009/PAR e n. 475/2009/PAR).

In particolare con il parere n. 99/2008 si è precisato che, a seguito delle più recenti modifiche al sistema della finanza pubblica, la base di calcolo relativa alla spesa per il personale sostenuta da un ente locale doveva tenere conto dei vari assetti organizzativi nei quali si articola l'amministrazione pubblica. Con la conseguenza che "sono pertanto da considerarsi sostenute direttamente dall'ente locale le spese di personale iscritte in bilancio della società pubblica in house, tanto nel caso di partecipazione totalitaria, quanto nel caso di compartecipazione plurisoggettiva intercorsa fra vari enti locali".

In quest'ottica, la disciplina vincolistica in materia di personale va "intesa come riferibile non soltanto all'ente stesso, ma anche a tutte le forme di cooperazione interlocale oltre che di esternalizzazione in senso stretto", la quali, altrimenti, potrebbero costituire strumenti di elusione dei vincoli di legge (cfr. deliberazione n. 79/pareri/2008 del 22 ottobre 2008).

La considerazione unitaria del rapporto che si instaura tra l'ente territoriale con la società *in house* ai fini della verifica del rispetto della disciplina vincolistica di finanza pubblica opera anche nel momento in cui l'ente locale decida di riorganizzare l'attività - come nel caso prospettato nella richiesta di parere - riportando al suo interno la resa del servizio già esternalizzato.

In tale situazione, il criterio della tendenziale unicità dell'amministrazione si espande "anche nelle fasi di recupero della gestione diretta dei pubblici servizi, in precedenza affidati all'esterno tramite organismi variamente partecipati" (citato parere n. 99/2008), affermazione, questa, rafforzata dalla norma contenuta nel comma 1 dell'art 76 del D.L. n. 112/2008, convertito in legge n. 133/2008, che specificamente include fra le spese di personale dell'ente anche quelle sostenute da tutti i soggetti esterni, a vario titolo partecipati dall'amministrazione locale.

La considerazione unitaria dell'ente territoriale e degli organismi in house, anche nell'ipotesi di compartecipazione plurisoggettiva di vari enti locali, implica necessariamente che, ai fini della verifica del rispetto dei limiti di spesa per il personale imposti dal patto di stabilità interno, si proceda utilizzando basi di raffronto per i calcoli del tutto omogenee, nel senso di condurre la verifica dopo aver riclassificato questa particolare tipologia di spesa "conteggiando nella base di riferimento sia la spesa dell'ente che quella dell'organismo partecipato" (Sez. Reg. controllo per la Lombardia, deliberazione n. 193/2009/PAR).

È pacifico, inoltre, che la riorganizzazione del servizio pubblico mediante riallocazione nell'alveo della gestione diretta comunale debba essere sostenuta da idonee motivazioni tese a verificare la sostenibilità dei costi di rimodulazione

dell'attività e la finalizzazione del nuovo modulo organizzativo al perseguimento di maggiore efficienza ed economicità nella resa del servizio.

La verifica dei costi, come sopra detto, dovrà tener conto dell'ammontare della spesa di personale finora sostenuta e da sostenere dall'ente, avendo cura di calcolare la prima sommando sia quella direttamente sopportata dall'ente che la quota parte di pertinenza dell'organismo partecipato (citata deliberazione n. 193).

2. In materia di costi del personale, come noto, l'art 1, comma 557, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (finanziaria 2007), poi integrato dall'art 3, comma 120, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, ha introdotto una disciplina vincolistica per gli enti soggetti al patto di stabilità interno, chiamati ad assicurare la riduzione della spesa e a garantire il contenimento della dinamica retributiva ed occupazionale, anche attraverso la razionalizzazione delle strutture burocratiche e amministrative.

L'art 76, comma 1, del già citato D.L. n. 112/2008, convertito in legge n. 133/2008), ha ulteriormente modificato l'art 1, comma 557, della legge n. 296/2007 per ribadire l'obbligo di razionalizzazione della spesa concernente il personale non più solo in base al criterio della variazione in termini assoluti ma assicurando altresì la riduzione dell'incidenza percentuale di tale aggregato, ampliato fino a comprendervi anche le spese sostenute per tutti i soggetti utilizzati in organismi partecipati dall'ente, rispetto al complesso delle spese correnti.

Per effetto dell'art 3, comma 120, della legge n. 244/2007 (legge finanziaria per il 2008), che ha novellato il richiamato comma 557 della finanziaria 2007, il più volte affermato principio della riduzione complessiva della spesa può essere derogato, con analitiche motivazioni soggette ad accertamento da parte dell'organo di revisione, soltanto in presenza di specifiche condizioni e "fermi restando i vincoli fissati dal patto di stabilità per l'esercizio in corso".

Tali condizioni concernono:

- a) il rispetto del patto di stabilità interno nell'ultimo triennio;
- b) un volume della spesa per il personale in servizio non superiore al parametro obiettivo valido ai fini dell'accertamento della condizione di ente strutturalmente deficitario;
- c) il rapporto medio tra dipendenti di servizio e popolazione residente non superiore a quello determinato per gli enti in condizioni di dissesto.

La disciplina derogatoria, ammessa nel rispetto dei vincoli fissati dal patto di stabilità per l'anno in corso ed in presenza di tutti i parametri espressamente previsti, va a sua volta coordinata con quella concernente i divieti di assunzione di personale, introdotta dal decreto legge n. 112/2008.

I divieti in questione contemplano, in effetti, due ipotesi di blocco totale delle assunzioni da parte degli enti locali, motivate dal mancato rispetto del patto di stabilità interno nell'esercizio precedente (comma 4, art 76) ovvero da un'accertata incidenza delle spese di personale pari o superiore al 50% delle spese correnti (comma 7), almeno fino all'emanazione del decreto attuativo con il quale saranno definiti i nuovi parametri di virtuosità.

3. Ciò premesso in punto di inquadramento normativo della fattispecie, è dato rilevare come la questione sollevata si presti a un duplice ordine di considerazioni. Da un lato, è un fatto che i dipendenti a suo tempo addetti al servizio di tutela dell'igiene urbana non siano stati trasferiti all'organismo partecipato che ha ricevuto in gestione il servizio, rimanendo in carico all'ente affidante sia pure con diverse mansioni (uno dei due si è poi dimesso).

Ne consegue che la dotazione organica dell'ente non dovrebbe essere stata modificata in diminuzione rispetto a quella del periodo in il servizio era svolto in regime di privativa e che non ricorra la necessità di operare un ampliamento degli organici per assicurare la continuità dell'attività alla scadenza della gestione esternalizzata.

D'altro canto, la prospettata ipotesi di reinternalizzazione del servizio con contestuale assunzione di nuove unità di personale si pone come un'operazione non finanziariamente neutra per le casse comunali, gravando i relativi oneri sul bilancio comunale.

Pertanto, anche in assenza di una espressa previsione normativa di divieto, si deve ritenere, richiamando l'orientamento reso da questa Sezione nella delibera n. 427/2009/PAR, che non sia legittima un'operazione di assunzione, in contrasto con il vincolo di contenimento della spesa, da parte di un ente locale che si trovi nella condizione attuale di non rispettare il Patto di stabilità interno per l'esercizio in corso, in quanto, diversamente, si determinerebbe un aggravamento della situazione finanziaria dell'ente stesso.

È indubbio, difatti, che il rispetto del Patto costituisca per gli enti locali un obbligo e la situazione di eventuale inadempienza, anche se rilevata esercizio durante, una grave irregolarità gestionale e contabile, indipendentemente dalla circostanza che sia confermata o meno in sede di bilancio consuntivo e, in quanto tale, dia luogo all'applicazione di sanzioni nell'esercizio successivo a quello in cui si è verificata la violazione (cfr citata delibera n. 427/2009).

4. in conclusione, la Sezione afferma che:
 - a) la verifica del rispetto dei limiti di spesa del personale, al fine di appurare l'osservanza o meno degli obiettivi del patto di stabilità, presuppone il

confronto tra valori omogenei che tengano conto anche della quota parte di costi sostenuta dall'organismo comunque partecipato dall'ente locale;

- b) l'obbligo della riduzione complessiva della spesa di personale può essere derogato solo in presenza delle condizioni prescritte dall'art 3, comma 120, della legge 244/2007 e qualora siano osservati, sin nella impostazione del bilancio di previsione, tutti i vincoli imposti dal patto di stabilità per l'esercizio finanziario in corso;
- c) l'assunzione di nuove unità di personale da parte di un ente locale è da ritenere legittima ove non ricorrano le ipotesi ostative previste dall'art 76, commi 4 e 7, del D.L. n. 112/2008 e siano verificati le specifiche condizioni di deroga ed il rispetto integrale degli obiettivi del patto.

P.Q.M.

nelle considerazioni espresse è il parere della Sezione.

Il Relatore
(Cons Angelo Ferraro)

Il Presidente
(Dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria
Depositata il 17 febbraio 2010
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)