



Corte dei Conti
Sezione Regionale di Controllo per la Calabria

NELL'ADUNANZA DEL GIORNO 1 Luglio 2011

composta dai magistrati:

- Pres. Sez. Franco FRANCESCHETTI	Presidente
- Cons. Giuseppe GINESTRA	Componente
- Cons. Vittorio CIRO' CANDIANO, relatore	Componente
- Cons. Quirino LORELLI	Componente
- Cons. Natale LONGO	Componente
- Ref. Antonio DI STAZIO	Componente

VISTO l'art. 100, comma 2, 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 (14/2000) per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti in data 16 giugno 2000 e successive modifiche;

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

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;

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

VISTO l'atto di indirizzo della Sezione delle Autonomie approvato nell'adunanza del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato e modificato dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9;

VISTA la deliberazione n. 8/2010 adottata dalle Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte dei conti nell'adunanza del 26 marzo 2010;

VISTA la nota n. 10007 del 18 maggio 2011, con la quale il Comune di BISIGNANO (CS) ha inoltrato richiesta di parere a questa Sezione, prot. n. 3124 del 25 maggio 2011;

VISTA l'ordinanza n° 15 del 27.06.2011, con la quale il Presidente di questa Sezione di controllo ha convocato la Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il relatore, Cons. Vittorio Cirò Candiano.

RITENUTO IN FATTO

Il Comune di BISIGNANO (CS), con la sopra citata nota n. 10007 del 18 maggio 2011, ha promosso il parere di questa Sezione al fine di conoscere se — in presenza della dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 23-bis, comma 10, prima parte, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 — continuano ad applicarsi le disposizioni, in materia di divieti e limitazioni alle assunzioni di personale, previste dall'art. 18, comma 2-bis, del medesimo decreto legge n. 112/2008, se rimane comunque operante il vincolo di contenimento della spesa per il personale dell'Ente e se il relativo ammontare complessivo deve comprendere anche quella sostenuta dalla società "Bisignano Servizi SRL" a totale partecipazione dell'Ente medesimo, in relazione a quanto prescritto dall'art. 1, commi 557 e 562, della legge n. 296/2006, e successive modifiche e integrazioni, e tenuto conto che la Regione pone a proprio carico una quota delle "rette" sostenute dagli ospiti della "Casa di riposo per anziani", gestita dalla nominata società "Bisignano Servizi SRL" a totale partecipazione dell'Ente. Inoltre lo stesso Comune informa che:

- fino all'anno 2008 la gestione della "Casa di riposo per anziani" è stata affidata all'esterno mediante gara a evidenza pubblica, con risultati non soddisfacenti in termini di "standard" qualitativi richiesti;
- dal 1 febbraio 2008 al 30 aprile 2008 tale servizio è stato gestito direttamente dall'Ente, in via temporanea e sperimentale, avvalendosi "dell'ausilio di proprie risorse umane" e impiegando "propria attrezzatura e propri mezzi finanziari", assicurando "una elevata qualità del servizio" oltre che "livelli di economicità e di efficienza tali da far raddoppiare in pochi mesi il numero degli ospiti";
- con delibera consiliare n. 9 del 31 marzo 2008 è stata costituita la soc. "Bisignano Servizi SRL", a totale capitale pubblico (*in house*), cui affidare in via diretta il servizio di cui trattasi;
- la nominata società — in conseguenza di una clausola contrattuale della precedente gestione esterna del servizio, che obbligava l'Ente a garantire il livello occupazionale esistente alla scadenza del contratto — ha dovuto mantenere in servizio l'esistente personale, mediante la stipula di contratti a progetto di durata complessiva non superiore a 36 mesi, e precisamente da maggio 2008 ad aprile 2011;

- a seguito di accertamenti effettuati dall'Ispettorato del Lavoro, la società ha proceduto, in data 1 maggio 2011, alla trasformazione del rapporto di lavoro, per sei unità, mediante contratti di lavoro subordinato a tempo determinato;
- in data 30 aprile 2011 sono giunti a scadenza altri sei contratti a progetto che, al fine di garantire la gestione del servizio, sono stati trasformati in contratti di lavoro subordinato a tempo determinato della durata di due mesi.

In via preliminare va, nell'ordine, accertata l'ammissibilità della richiesta di parere in relazione sia al soggetto richiedente che al contenuto oggettivo del quesito.

Al riguardo è utile rammentare che la funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica, è prevista dall'art. 7, comma 8, della legge n.131/2003 che, innovando nel sistema delle tradizionali funzioni della Corte dei conti, dispone che le Regioni possono chiedere alle Sezioni regionali di controllo *"ulteriori forme di collaborazione"* ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, *"nonché pareri in materia di contabilità pubblica"*, aggiungendo che *"analoghe richieste possono essere formulate, di norma tramite il Consiglio delle autonomie locali se istituito, anche da Comuni, Province e Città metropolitane"*.

La funzione consultiva in argomento è stata disciplinata, quanto a principi e modalità, dalla Sezione delle Autonomie con atto adottato nella adunanza del 27 aprile 2004, con il quale sono stati preliminarmente dettati i criteri atti a garantire l'uniformità di indirizzo e, quindi, individuati i soggetti legittimati alla richiesta, l'ambito oggettivo della funzione, l'ufficio competente a rendere il parere in relazione al carattere generale o locale dello stesso, il procedimento per l'esercizio della funzione con indicazione dei relativi profili temporali.

Ai fini dell'ammissibilità della richiesta di parere in esame, occorre verificare la sussistenza contestuale di entrambi i requisiti: soggettivo, cioè la legittimazione del soggetto richiedente, e oggettivo, cioè l'attinenza alla materia della contabilità pubblica.

La legittimazione a richiedere pareri è circoscritta ai soli enti previsti dalla citata legge n.131/2003, stante la natura speciale che essa assume rispetto alla ordinaria sfera di competenze assegnate alla Corte. La richiesta stessa, d'altra parte, può considerarsi ammissibile se proveniente dall'organo rappresentativo dell'ente (Presidente della Giunta

regionale, Presidente della Provincia, Sindaco o, nel caso di atti di normazione, il Consiglio regionale, provinciale, comunale).

La norma prevede la possibilità di richiedere pareri esclusivamente nella "*materia della contabilità pubblica*". Nell'ambito oggettivo di tale locuzione, in conformità a quanto stabilito dalla Sezione delle Autonomie nel citato atto di indirizzo, tale possibilità è limitata agli atti generali, ovvero atti o schemi di normazione primaria (leggi, statuti) o secondaria (regolamenti di contabilità o materie comportanti spese, circolari), o inerenti all'interpretazione di norme vigenti, nonché in merito a soluzioni tecniche rivolte ad assicurare la necessaria armonizzazione nella compilazione dei bilanci e dei rendiconti, o attinenti alla preventiva valutazione di formulari e scritture contabili che gli enti intendessero adottare.

CONSIDERATO IN DIRITTO

Sotto il profilo soggettivo, nel caso in esame, poiché la richiesta di parere - nelle more dell'attuazione della legge regionale 5 gennaio 2007, n.1, istitutiva del Consiglio delle Autonomie Locali nella Regione Calabria - proviene direttamente dal Sindaco del comune, quale Organo rappresentativo dell'Ente ai sensi dell'art. 50 del d.lgs 18 agosto 2000, n.267, la stessa richiesta deve ritenersi ammissibile.

Accanto alle condizioni soggettive, poi, devono sussistere (come stabilito anche dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti con il succitata atto di indirizzo del 27 aprile 2004, nonché, da ultimo, nella deliberazione n. 5/2006) delle condizioni oggettive e, in particolare, oltre l'attinenza con la materia della contabilità pubblica, il carattere generale e astratto della questione sottostante al quesito, di modo che il parere non vada a incidere su specifiche fattispecie concrete sulle quali potrebbero pronunciarsi nell'ambito della loro competenza, altri organi, quali, ad esempio, il Procuratore regionale o la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti.

Per quanto concerne le questioni sollevate dal Comune di BISIGNANO (CS), poi, occorre anche precisare che la scelta concreta circa le modalità di gestione dei servizi e per sopperire al fabbisogno di personale e, in genere, per soddisfare le esigenze di personale in servizio, anche rispetto ai vincoli posti dalla vigente normativa, rientra nel novero dell'attività discrezionale amministrativa dell'Ente, poiché trattasi di scelta organizzativa riservata dalla legge all'amministrazione pubblica interessata.

Pertanto, questo Collegio — in una visione dinamica del sopra riportato concetto di contabilità pubblica — senza ingerirsi nelle autonome scelte gestionali dell'Ente, rispetto al caso concreto su cui potrebbero intervenire altri Organi requirenti, si pronuncia sugli istituti di carattere generale oggetto della richiesta, rendendo un parere in astratto in una materia, quella della spesa per il personale, che, riguardando l'applicazione di norme rivolte al contenimento della spesa pubblica, incidenti sulla formazione e gestione del bilancio dell'Ente, attiene alla contabilità pubblica.

La richiesta de qua, dunque, nei limiti sopra descritti, è da ritenersi ammissibile anche sotto il profilo oggettivo.

Nel merito, va, innanzitutto, sottolineato che il quesito in ordine al quale la Sezione è chiamata a pronunciarsi sottende, necessariamente, la questione della computabilità o meno, ai fini del rispetto dei vincoli del patto di stabilità interno, a carico di un ente locale, dei trasferimenti da esso effettuati a favore di un organismo di natura privatistica, costituito dall'ente medesimo per la gestione di servizi pubblici istituzionali. A tal riguardo, non si può non rilevare che la tipologia gestionale utilizzata dal Comune di BISIGNANO (CS), ai fini dell'erogazione di servizi istituzionali, è contemplata dall'art. 113, comma 5, del d.lgs n. 267/2000, come sostituito dall'art. 35 della legge n. 448/2001 e modificato dall'art. 14 del decreto legge 30.09.2003, n. 269, convertito dalla legge 24.11.2003, n. 326.

In base alla predetta normativa, la gestione dei servizi pubblici locali avviene secondo la disciplina di settore e nel rispetto della normativa dell'Unione Europea. Ciò significa che l'erogazione del servizio può avvenire solo osservando le specifiche (e tassative) forme organizzative previste dal quinto comma, la cui nuova formulazione rende, pertanto, non più utilizzabili altre forme di affidamento previste in precedenza (quali il ricorso alle convenzioni di cui agli artt. 30 del d.lgs n. 267/2000 e 15 della legge n. 241/1990), anche in virtù della clausola espressa contenuta nel primo comma dell'art. 113 in cui si afferma che *"le disposizioni del presente articolo che disciplinano le modalità di gestione ed affidamento dei servizi pubblici locali concernono la tutela della concorrenza e sono inderogabili..."*.

In proposito, è possibile rilevare che la disposizione previgente è stata interamente sostituita da quella sopravvenuta, la quale, nell'ipotesi formulata sub lett. c), comma 5,

dell'art. 113 del d.lgs n. 267/2000 — ossia nell'ipotesi di affidamento diretto a società a capitale interamente pubblico (come nel caso di specie) — richiede che siano soddisfatte le seguenti condizioni:

- che il capitale sia interamente pubblico;
- che l'ente o gli enti pubblici titolari del capitale sociale esercitino sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi;
- che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti pubblici che la controllano.

La formula gestionale considerata nella lett. c) del succitato comma 5 — ora abrogato dall'art. 12, comma 1, del DPR n. 168 del 7.09.2010, attuativo dell'art. 23-bis del decreto legge n. 112/2008, convertito dalla legge n. 133/2008 — si sostanzia in un recepimento pieno e rigoroso del modello "*in house providing*", inteso quale eccezione alla regola generale dell'affidamento tramite gara dei servizi istituzionali, contemplato, per gli appalti pubblici, nella giurisprudenza della Corte di Giustizia Europea. D'altro canto le essenziali ragioni per le quali la giurisprudenza comunitaria ritiene l'organizzazione *in house* sottratta alla disciplina della concorrenza nella scelta del gestore (cfr. da ultimo Corte di giustizia CE 17 luglio 2008 in causa C 371/05, Commissione CE Repubblica Italiana) è che essa è parte dell'organizzazione della controllante e che può svolgere attività di mercato in modo residuale e non in via prevalente, ed è perciò sottratta al mercato. Il suddetto modello implica che la società affidataria sia, in sostanza, una sorta di società-organo, intesa come diramazione organizzativa dell'ente locale, la cui attività rimane un'attività "funzionalizzata", rispetto alla quale la forma degli strumenti giuridici utilizzati non rileva in se stessa, risultando, invece, finalizzata al miglior conseguimento degli scopi legali dell'Amministrazione (che, nella fattispecie, consistono nell' esercizio di un servizio sociale, attraverso la gestione della "Casa di riposo per anziani").

Il requisito del "controllo analogo", richiesto dai giudici comunitari e ripreso dallo stesso legislatore italiano, implica certamente un "controllo strutturale" sul soggetto affidatario, da parte dell'Amministrazione conferente, quale condizione necessaria e imprescindibile per la configurazione dell' "*in house providing*". Esso — di per se stesso, e, quindi, a prescindere dai riflessi, sul caso di specie, degli altri requisiti (società a capitale interamente pubblico, ecc...) richiesti dalla lett. c), comma 5, dell'art. 113 del

d.lgs n. 267/2000 — non sottende una logica “dominica”, bensì una dimensione funzionale, presupponendo detto controllo la sussistenza del potere, in capo all’ente, di nominare la maggioranza dei soggetti che compongono gli organi societari e di adottare qualsiasi altro mezzo idoneo ad assicurare un’effettiva dipendenza formale, economica e amministrativa del soggetto partecipato rispetto all’Amministrazione controllante (cfr. Consiglio di Stato, Sez. V, 22 aprile 2004, n. 2316 e 9 marzo 2009, n. 1365; Corte dei conti, Sezione di controllo per la Calabria, 29 gennaio 2010, n. 17 “Relazione sistema esternalizzazione/partecipazioni comuni di Catanzaro e Lamezia Terme”, pag. 53).

Il grado delle esternalizzazioni dei servizi pubblici locali di rilevanza economica subisce una ulteriore mutazione con la introduzione della disciplina prevista dall’art. 23-bis del decreto legge n. 112/2008, convertito dalla legge n. 133/2008, e del relativo regolamento di attuazione di cui al DPR n. 168 del 7.09.2010, e successive modifiche e integrazioni.

La filosofia di fondo e di maggior rigore delle norme è l’affidamento al mercato della gestione di tutti i servizi pubblici locali di rilevanza economica salva la deroga nei casi di cui al comma 3, e cioè per situazioni che non permettono il ricorso efficace e utile al mercato in ragione di peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale. Peraltro il ricorso alla deroga, di cui al citato comma 3, non è lasciato a scelte discrezionali dell’ente, ma è subordinato a una precisa motivazione adeguatamente pubblicizzata e vagliata dall’Autorità garante della concorrenza e del mercato e alla eventuale autorità di regolazione del settore, oltre all’obbligo di vigilanza da parte dell’Organo di revisione dell’ente locale, come previsto dal comma 10 dell’art. 8 del regolamento di cui al DPR n. 168 del 7.09.2010.

Senza entrare nel merito dei punti specifici della nuova normativa che, tra l’altro, potrebbe subire correzioni a seguito del referendum del 12 e 13 giugno 2011, per la parte che qui interessa si ritiene dover sottolineare che il legislatore, proseguendo nell’opera di adeguamento della legislazione nazionale alle regole comunitarie e nell’intento di limitare la gestione diretta nelle forme dell’esternalizzazione “in house” dei servizi pubblici, ha precisato che tale gestione deve avvenire solo attraverso gare pubbliche e con affidamento a privati ovvero a società a partecipazione mista pubblica e privata, con le garanzie di cui al comma 2, lett. b), dell’art. 15 del decreto legge n.

135/2009, convertito dalla legge n. 166/2009, successivamente modificato dall'art. 8, comma 5, lett. e), del decreto legge n. 70/2011. Solo per situazioni eccezionali basate sulle peculiari caratteristiche indicate dalla norma che non permettono un "efficiente e utile" ricorso al mercato, è consentita la gestione "in house" del servizio, previo un articolato percorso pubblicistico che costituisce condizione di legittimità della scelta operata dall'ente.

Ciò posto, va ricordato che, in linea di principio, oggetto della normativa sulle esternalizzazioni dei servizi sono solo i servizi pubblici a rilevanza economica per i quali è necessario il ricorso al mercato. Ad altra logica rispondono i servizi pubblici privi di rilevanza economica. Peraltro la differenziazione tra le due tipologie di servizi non si basa sull'oggetto dell'attività ma soprattutto sulle modalità di gestione e non è quindi definibile a priori. Si richiamano in proposito le ampie e articolate considerazioni contenute nella delibera della Sezione di controllo della Corte dei conti per la Lombardia n. 195/2009/PAR dell'11 maggio 2009. Va anche ricordato che secondo la sentenza del Consiglio di Stato, Sez. V, 30 agosto 2006, n. 5072, la valutazione relativa all'essere un servizio in affidamento privo o meno del carattere della rilevanza economica non può andare disgiunta da una considerazione globale dell'attività posta in essere dal soggetto affidatario, dovendosi avere riguardo non al contenuto specifico dei singoli servizi affidati, ma all'interesse economico globalmente perseguito dal soggetto affidatario, la cui struttura societaria unitaria nei profitti e nelle perdite — che concorrono a formare il bilancio societario in termini parimenti unitari — impedisce di porre i singoli servizi espletati su piani separati e non comunicanti.

Concludendo su questo punto, si ribadisce che, secondo l'orientamento della recente giurisprudenza comunitaria e nazionale, il "controllo analogo" sussiste ogniqualvolta si accerti l'esistenza di uno stringente controllo gestionale e finanziario dell'ente pubblico sulla società partecipata, in modo tale che i compiti affidati a quest'ultima possano essere trattati come se fossero stati a essa delegati dall'Amministrazione.

Queste osservazioni non sono prive di rilievo nell'ambito del diritto pubblico. L'applicazione del diritto comune conseguente alla forma societaria dell'organizzazione deve ritenersi infatti recessiva rispetto alle norme e ai principi anche derogatori fissati dal diritto pubblico. In proposito si deve infatti considerare che la società "in house" gode di

esclusività nella resa del servizio pubblico (non si può parlare di monopolio trattandosi di attività al di fuori del mercato), che l'indirizzo "politico" della gestione compete all'ente controllante mentre agli organi della società partecipata spettano solo i poteri gestionali, che l'attività gestionale va valutata e controllata in modo "analogo" a quello degli organi dell'ente controllante. In sostanza anche nell'attività della società "in house" si opera la separazione, propria della organizzazione controllante, tra attività di indirizzo e programmazione di spettanza degli organi politici, rimasta in capo all'ente controllante, e attività gestionale di pertinenza degli organi della controllata.

In virtù di tale rapporto, gli atti posti in essere dalla società a partecipazione pubblica, totalitaria o maggioritaria, hanno riflessi immediati sul bilancio dell'ente pubblico partecipante, condizionandone gli equilibri finanziari. Pertanto, i risultati gestionali-finanziari delle predette società, anche in considerazione delle aperture in tal senso rinvenibili nel combinato disposto degli artt. 152, comma 2, 172, lett. b) e 230, comma 6, del d.lgs n. 267/2000, debbono essere necessariamente computati assieme a quelli dell'ente costituente ai fini del calcolo delle grandezze di finanza pubblica relative al patto di stabilità interno (in tale contesto, vanno richiamate anche le recenti normative che hanno introdotto principi di contenimento delle spese delle società partecipate, modellandoli su quelli vigenti per gli enti locali: cfr. art. 1, comma 729, della legge n. 296/2006; art 3, commi 12, 14, 27, 44 e 55, della legge n. 244/2007; artt. 18 e 23-bis del decreto legge n. 112/2008, convertito dalla legge n. 133/2008; e, da ultimo, l'art. 14 del decreto legge n. 78/2010, convertito dalla legge n. 122/2010, e successive modifiche e integrazioni. Ed è appena il caso di sottolineare che, dall'esame complessivo della predetta normativa, si ricava l'esigenza, ben avvertita dal legislatore, di contrastare l'incremento delle spese erogate dalle società partecipate, in quanto destinate a ripercuotersi, inevitabilmente, sugli equilibri di bilancio dell'ente locale.

Peraltro, ciò vale, a più forte ragione, per i trasferimenti che vadano a finanziare le spese per il personale, pur collocato in rapporto di dipendenza privatistica, delle società *in house providing*, per le quali vengono anche in rilievo le ulteriori considerazioni, innanzi svolte, circa la peculiare natura delle attività da esse disimpegnate e la particolare connotazione di tali soggetti in rapporto all'organizzazione dell'ente costituente.

Le considerazioni sopra enunciate tengono conto dell'impianto normativo in materia attualmente vigente. Infatti nell'ultimo triennio si è assistito all'emanazione di norme finanziarie che hanno corroborato il principio dell'onnicomprendività della spesa di personale sostenuta dall'ente locale. L'ampliamento della base di computo delle spese di personale verso cui si è mosso il legislatore, al fine di ricomprendere il costo di ogni prestazione lavorativa svolta in favore dell'amministrazione pubblica che ne sostiene il peso finanziario, è stato condotto in una duplice direzione. Si è previsto non solo l'allargamento del novero dei soggetti a vario titolo utilizzati dall'ente, ma anche l'espansione del perimetro della pubblica amministrazione locale sino a ricomprendere tutti gli organismi partecipati o comunque facenti capo all'ente.

La ratio di tali norme è da ravvisarsi nell'esigenza di controllare ogni tipologia di spesa per il personale al fine di conoscere il reale peso finanziario sulla spesa corrente e di evitare pratiche elusive del dettato normativo. Il costo complessivo per il personale è individuato dal legislatore statale come una delle leve principali ai fini del controllo e della razionalizzazione della spesa pubblica, specie di parte corrente, che fortemente incide sul rispetto dei vincoli posti a livello europeo.

La spesa di personale, infatti, è una voce molto cospicua del bilancio dell'ente locale e influisce sia sull'andamento della spesa corrente che sul rispetto del Patto di stabilità interno.

Il legislatore si è preoccupato di definire precisi limiti quantitativi all'andamento della spesa per il personale assicurando sotto il profilo normativo la riduzione del costo finanziario, il miglioramento del rapporto con la spesa corrente annuale, la razionalizzazione e lo snellimento delle strutture burocratico-amministrative e dell'organico superfluo.

La materia è essenzialmente disciplinata dall'art. 76 del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, come da ultimo modificato dall'art. 14 del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122.

La disciplina normativa che specifica la composizione della spesa di personale è espressione tipica della normativa finanziaria volta al raggiungimento di migliori obiettivi di finanza pubblica. Ne consegue che le disposizioni che disciplinano la materia sono norme inderogabili di ordine pubblico economico.

L'esclusione di singole voci di spesa o di tipologie contrattuali, ovvero di costi sostenuti dall'amministrazione locale per prestazioni in favore dell'ente, deve trovare espressa deroga in norme specifiche, le quali, in quanto espressione di una disciplina speciale, non sono suscettibili di essere applicate oltre i casi e i modi da esse norme previsti.

Ai fini del computo della spesa per il personale, l'art. 14, comma 7, del succitato decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, ha stabilito che: "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'art. 110 del d.lgs 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 o partecipati o comunque facenti capo all'ente".

La disposizione si applica indifferentemente per i comuni che soggiacciono alle regole del Patto di stabilità e per i comuni inferiori ai 5.000 abitanti.

Dal dato normativo sembrerebbe emergere che la prestazione lavorativa rientrante nel computo delle spese per il personale non può che essere quella resa nell'ambito di un rapporto di pubblico impiego legalmente instaurato nei modi e nelle forme previsti dalla legge. A tal riguardo deve però ribadirsi — riconfermando quanto già previsto dall'art. 76, comma 1, del decreto legge n. 112/2008, convertito dalla legge n. 133/2008, e successive modifiche e integrazioni — che la vigente normativa conduce a dover ritenere coerente nonché rispettosa dei vincoli di finanza pubblica la necessità di includere le spese sostenute per il personale della soc. "Bisignano Servizi SRL", a totale partecipazione dell'Ente, tra quelle da prendere in considerazione al fine della valutazione del rispetto dell'obbligo di riduzione di tali spese, in quanto la norma riferita alle spese per il personale di società partecipate "sostenute per tutti i soggetti a vario titolo utilizzati, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego" prende in considerazione — in funzione antielusiva delle norme in materia di rispetto del patto di stabilità — solo una fattispecie "aggiuntiva" rispetto a quella ordinaria (relativa a lavoratori titolari di rapporto di lavoro privatistico costituito direttamente con la società partecipata). In altre parole, lo strumento dell'affidamento di servizi a 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 (cfr. Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, 8 maggio 2009, n. 193/2009/Par).

Relativamente, infine, al quesito posto in relazione alla dichiarazione di illegittimità costituzionale del comma 10, lett. a), dell'art. 23-bis del decreto legge n. 112/2008, convertito dalla legge n. 133/2008, e successive modifiche e integrazioni, va osservato che la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 325 del 3 novembre 2010, ha censurato soltanto la prima parte della succitata lett. a), limitatamente alle parole: "l'assoggettamento dei soggetti affidatari diretti di servizi pubblici locali al patto di stabilità interno e", con la motivazione, in via principale, che lo Stato non avendo potestà legislativa in materia non ha neanche potestà regolamentare, e, in via subordinata, che il solo modo di contemperare le competenze rispettive dello Stato e delle Regioni consisterebbe nel sottoporre il regolamento all'intesa della Conferenza Stato-Regioni o della Conferenza Unificata, in luogo del semplice parere previsto dalle disposizioni impugnate, tenuto conto dell'inestricabile intreccio esistente al riguardo tra le materie oggetto di potestà concorrente (come il coordinamento della finanza pubblica, fondamento della lett. a) o esclusiva delle Regioni (come nel caso della gestione associata dei servizi locali oggetto della lett. b), e la competenza dello Stato.

Conseguentemente al momento non appare applicabile l'art. 5 del regolamento di cui al DPR n. 168/2010, mentre conservano la loro efficacia l'art. 18, commi 1 e 2-bis, del decreto legge n. 112/2008, convertito dalla legge n. 133/2008, e i corrispondenti artt. 6 e 7 del regolamento di cui al DPR n. 168/2010, come pure sono applicabili le disposizioni di cui all'art. 14, comma 7, del decreto legge n. 78/2010, convertito dalla legge n. 122/2010, in materia di patto di stabilità interno, e l'art. 77-bis, commi 20 e 21, del decreto legge n. 112/2008, convertito dalla legge n. 133/2008, nonché all'art. 1, comma 119, della legge n. 220/2010, in materia di mancato rispetto del patto di stabilità interno, come nel caso del Comune di BISIGNANO (CS) che non ha rispettato il patto di stabilità interno per gli esercizi dal 2006 al 2009, come accertato anche da questa Sezione in sede di esame dei relativi rendiconti (delibere n. 37 del 28.02.2008, n. 314 del 28.04.2009, n. 109 del 30.03.2010 e n. 89 del 25.03.2011), fermo restando comunque

quanto prescritto dall'art. 14, comma 32, del decreto legge n. 78/2010, convertito dalla legge n. 122/2010, e successive modifiche e integrazioni.

Tutto quanto sopra esposto non implica alcuna valutazione sulla conformità della trasposizione o conversione di contratti di lavoro, eventualmente prospettata dall'Amministrazione, alle norme che disciplinano le assunzioni negli enti locali, specie in relazione agli impegni eventualmente assunti dal Comune nei confronti della soc. "Bisignano Servizi SRL", in quanto la materia, come prima precisato, non rientra nella competenza di questa Sezione, anche per l'evidente profilo relativo al possibile insorgere di controversie rientranti nella competenza di altro giudice.

P.Q.M.

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, a cura della Segreteria, al Sindaco del Comune di BISIGNANO (CS).

Così deciso in Catanzaro il giorno 1 luglio 2011.

Il Relatore

Cons. Vittorio Cirò Candiano

Il Presidente

Dott. Franco Franceschetti

Depositata in segreteria il 5.07.2011
Il Direttore della segreteria
dott. Antonio LEONE