

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA CAMPANIA

Del/Par n. 98 /2011

composta dai seguenti magistrati:

Pres. di Sezione Vittorio Lomazzi	Presidente
Cons. Raffaele Del Grosso	
Cons. Silvano Di Salvo	Relatore
Cons. Tommaso Viciglione	
Cons. Corradino Corrado	
Cons. Francesco Uccello	
I Ref. Laura Cafasso	

ha adottato la seguente deliberazione nell'adunanza dell'8 febbraio 2011

Visto l'art.100, comma 2, della Costituzione;

Vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001 n° 3;

Visto il r.d. 12 luglio 1934, n° 1214 e le successive modificazioni ed integrazioni, recante l'approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti;

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

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 regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione n° 14/DEL/2000 del 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

Vista, in particolare, la deliberazione n° 229 del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti, approvata in data 19 giugno 2008 ai sensi dell'art. 3, comma 62, della legge 24 dicembre 2007 n° 244;

Vista la deliberazione n° 9/SEZAUT/2009/INPR della Sezione delle autonomie della Corte dei conti in data 4 giugno-3 luglio 2009;

Visto l'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009 n° 78, convertito nella legge 3 agosto 2009 n° 102;

Vista la deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Campania n° 74/2009 del 30 settembre 2009;

Visti altresì i principi decisionali individuati dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti con la deliberazione n° 8/AUT/2008 del 12 maggio-4 luglio 2008 e le indicazioni procedurali di cui alla nota del Presidente della Corte dei conti n° 2789 del 28 settembre 2009;

Vista la nota n° 5167 di prot. in data 14 dicembre 2010 a firma del Sindaco del Comune di Casaleto Spartano (SALERNO), con la quale viene richiesto parere di questa Sezione ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003 n° 131;

Vista l'ordinanza presidenziale di assegnazione al magistrato relatore n° 4/2011, nonché l'ordinanza presidenziale n° 11 del 7 febbraio 2011 con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale della Sezione;

Udito il relatore, Consigliere Silvano DI SALVO;

PREMESSO

Il Sindaco del Comune di Casaleto Spartano (SALERNO) -richiamata la normativa di cui al d.P.R. n° 168 del 7 settembre 2010, recante il *Regolamento in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica, a norma dell'art. 23-bis, comma 10, del decreto-legge 25 giugno, n° 112, convertito con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n° 133* e, in particolare, gli artt. 1, comma 3, lett. e) e 7 di detto d.P.R.- chiede se, in presenza di una società "in house" a totale capitale pubblico operante per i servizi strumentali all'attività o al funzionamento degli enti affidanti di cui all'art. 13, comma 1, del decreto legge 4 luglio 2006 n° 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006 n° 248 :

- il reclutamento del personale e il conferimento degli incarichi siano assoggettabili a quanto previsto dall'art. 7 del menzionato d.P.R. n° 168 del 2010, e, nel caso in cui non lo fossero, se vi siano normative o criteri da rispettare;

- l'assunzione di personale da parte della stessa società sia assoggettata alle disposizioni previste per gli enti locali;

- debba essere rispettato il limite di spesa riferito all'anno 2004 per la spesa del personale da assumere.

CONSIDERATO

In rito, nel richiamare l'orientamento sin qui seguito dalla Sezione in ordine all'ammissibilità soggettiva delle richieste di parere in materia di contabilità pubblica avanzate direttamente dall'organo comunale munito di rappresentanza legale esterna, ritiene il Collegio senz'altro ricevibile, nelle more della istituzione del Consiglio delle autonomie locali nella Regione Campania, l'istanza avanzata dal Sindaco del Comune di Casaleto Spartano (SALERNO), in quanto formulata dall'organo di vertice di detta Amministrazione, legittimato ad esprimere la volontà dell'Ente e ad impegnare lo stesso verso l'esterno ai sensi dell'art. 50 del d. lgs. 18 agosto 2000 n° 267.

La richiesta di parere in trattazione va reputata altresì oggettivamente ammissibile (peraltro con le specificazioni che verranno appresso precisate), in quanto ricadente nell'ambito della materia della contabilità pubblica nell'accezione da ultimo specificata dalle Sezioni riunite in sede di controllo, con particolare riferimento, per quel che rileva nella presente fattispecie, a spese per il personale e spese per incarichi, che –al pari di altre tipologie di spesa parimenti prese in considerazione da dette Sezioni riunite- rappresentano una parte consistente della spesa corrente degli Enti locali, idonea ad influire sulla rigidità strutturale dei relativi bilanci, che vengono a costituire inevitabili riferimenti cui ricorrere, nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica, per il conseguimento di obiettivi di riequilibrio finanziario, cui sono, altresì, preordinate misure di contenimento della complessiva spesa pubblica, nel quadro dei principi individuati dalla giurisprudenza costituzionale, con conseguente previsione legislativa di limiti e divieti idonei a riflettersi sulla sana gestione finanziaria degli Enti e sui pertinenti equilibri di bilancio (così Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n° 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010).

Passando dunque al merito della trattazione della richiesta di parere in argomento, va anzitutto osservato che –come peraltro già evidenziato dallo stesso Sindaco interpellante nelle premesse della richiesta stessa- il *Regolamento in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica, a norma dell'art. 23-bis, comma 10, del decreto-legge 25 giugno, n° 112, convertito con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n° 133*, approvato con d.P.R. 7 settembre 2010 n° 168, non si applica –tra gli altri- ai *"servizi strumentali all'attività o al funzionamento degli enti affidanti di cui all'articolo 13, comma 1, del decreto legge 4 luglio 2006 n° 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006 n° 248"*, e ciò in base al chiaro disposto di cui all'art. 1, comma 3, lett. e) di detto d.P.R.

Da ciò consegue che, in ragione dell'oggetto dell'attività della società *"in house"* cui si riferisce la richiesta di parere, che viene descritto nella richiesta stessa in termini esattamente sovrapponibili alla definizione dei servizi esclusi dalla disciplina regolamentare innanzi menzionata, la disciplina normativa del reclutamento del personale e del conferimento di incarichi prevista dal d.P.R. n° 168 del 2010 (e, segnatamente, dall'art. 7 di detto d.P.R.) non trova applicazione, per espressa e puntuale delimitazione normativa, nei confronti di detta società.

Peraltro l'Ente formula nel suo primo quesito la subordinata quanto generica richiesta di conoscere –nel caso in cui effettivamente detta società *"in house"* sia esclusa dall'ambito di applicazione del d.P.R. n° 168 del 2010- quali siano *le normative o i criteri da rispettare*.

E' evidente che una tale genericità non può condurre ad una enumerazione specifica e *ad explorandum* di tutte le disposizioni di natura legislativa, regolamentare e contrattuale che disciplinano giuscontabilmente gli istituti di che trattasi nell'ambito della prestazione di servizi strumentali all'attività o al funzionamento degli enti affidanti, né potrebbe ritenersi ammissibile un esercizio della funzione consultiva così latamente inteso, che, anche in ragione dell'incidenza in ambito applicativo della discrezionalità delle possibili opzioni esercitabili dagli organi dell'ente, si tradurrebbe in una funzione di generale consulenza suscettibile di interferire negli stessi processi decisionali dell'autonomia locale, esclusa dall'ambito di ammissibilità delle richieste di parere formulate ex art. 7, comma 8, della

legge 5 giugno 2003 n° 131 (vedasi Corte dei conti, Sezione delle autonomie, 10 marzo 2006, n° 5/2006).

Per altro verso, se e in quanto la richiesta di parere in trattazione perseguisse la finalità non già di ottenere un chiarimento –sia pure in via generale- circa i solchi normativi di riferimento tracciati dal legislatore *in parte qua* nei diretti confronti degli enti locali, bensì di conoscere pedissequamente quali siano le disposizioni normative che la società partecipata è tenuta a rispettare in materia di reclutamento del personale e di conferimento di incarichi, la stessa sarebbe inammissibile sotto il profilo della carenza di un interesse direttamente riconducibile al soggetto richiedente, attesa la differenziazione tra organo rappresentativo dell'ente locale (titolare dell'interesse e della potestà di attivare la funzione consultiva ex art. 7, comma 8, della menzionata legge n° 131 del 2003) e organi societari (da ritenere esclusi, ancorché strumentali alle finalità dell'ente, dal novero dei soggetti legittimati a formulare le richieste di parere di che trattasi, per la tassatività dell'elencazione normativa), come condivisibilmente già chiarito da questa Corte (vedasi Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per le Marche, 28 aprile 2009, n° 17/2009/PAR, con salvezza, peraltro, dell'impostazione recepita dalla Sezione di controllo della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia con riferimento alle disposizioni di attuazione dello Statuto speciale di detta regione come da art. 12 del Regolamento per l'organizzazione ed il funzionamento della Sezione di controllo della Regione Friuli Venezia Giulia, approvato con deliberazione della Sezione Plenaria del 13 gennaio 2004, n° 2, e poi ulteriormente precisato con successive deliberazioni, tra cui, specificamente, FVG/55/2009/PAR dell'8 maggio 2009).

A ciò va aggiunto che, proprio in considerazione dell'ambito oggettivo dei quesiti formulati (e, comunque, *ratione temporis*), esula dall'ambito di trattazione della richiesta di parere in argomento l'incidenza della sopravvenuta normativa di cui all'art. 14, comma 32, del decreto legge 31 maggio 2010 n° 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010 n° 122 (relativo ai presupposti, alle condizioni e alle varie tipologie dell'obbligo di scioglimento di società partecipate entro il 31 dicembre 2011), e ciò, dunque, a prescindere dai profili applicativi connessi alla previa emanazione del decreto interministeriale previsto dall'ultima parte del predetto comma 32, con il quale dovranno essere disciplinate sia le "modalità attuative" del comma in esame, sia "ulteriori ipotesi di esclusione dal relativo ambito di applicazione".

Tutto ciò premesso, viene dunque in rilievo in via generale l'intensità della ricaduta sul bilancio dell'ente locale delle spese iscritte nel bilancio di società partecipate totalmente o *pro quota* dall'ente stesso, che, nella fattispecie (nella quale, secondo la descrizione fornita dal Sindaco interpellante, non si versa nell'ipotesi di società che gestisce servizi pubblici locali), trova –fra gli altri- un riferimento di carattere programmatico nell'art. 18, comma 2, del decreto legge 25 giugno 2008 n° 112, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008 n° 133, per il quale le società a partecipazione pubblica totale o di controllo diverse da quelle che gestiscono servizi pubblici locali a totale partecipazione pubblica "adottano, con propri provvedimenti, criteri e modalità per il reclutamento del personale e per il conferimento degli incarichi nel rispetto dei principi, anche di derivazione comunitaria, di trasparenza, pubblicità e imparzialità".

Con più specifico riferimento agli ulteriori quesiti posti alla Sezione, e, dunque, alla suddetta incidenza delle spese della società partecipata sul bilancio dell'ente locale, va poi considerato che la giurisprudenza di questa Corte ha posto costantemente in evidenza la necessità che la base di calcolo relativa alla spesa per il personale sostenuta da ciascun ente locale deve tenere conto dei vari sistemi organizzativi nei quali si articola l'amministrazione pubblica, sicché "sono da considerarsi sostenute direttamente sostenute 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" (ex plurimis, cfr. Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, 8 maggio 2009, n° 193/2009/PAR), in quanto "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" (ibidem – cfr. anche Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Campania, 25 febbraio 2010, n° 8/2010).

L'ampiezza del suddetto principio di "non elusione" da applicare nella *subiecta materia*, e, comunque, la tendenza normativa rivolta ad una generale riduzione della spesa per il personale con parallelismo tra società partecipata e ente controllante (cfr. ad es.: art.

22 della legge 18 giugno 2009 n° 69; art. 19 del decreto legge 1° luglio 2009 n° 78, convertito, con modificazioni, nella legge 3 agosto 2009 n° 102, ecc.) conduce a non ravvisare la sussistenza di differenziazioni sostanziali nella materia del contenimento della spesa per il personale connesse alla diversa tipologia di attività svolta dalla società partecipata, non diversamente dall'interpretazione dell'art. 76, comma 1, del decreto-legge 25 giugno 2008 n° 112, convertito nella legge 6 agosto 2008 n° 133 già illustrata da questa Sezione nel senso di dover ritenere coerente nonché rispettosa dei vincoli di finanza pubblica la necessità di includere le spese sostenute per il personale di una società a totale partecipazione comunale tra quelle da prendere in considerazione al fine della valutazione del rispetto dell'obbligo di riduzione di tali spese, in quanto detta norma, quale 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 (Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Campania, 20 settembre 2010, n° 152 – cfr. anche il già citato parere reso da questa stessa Sezione con la deliberazione n° 8/2010 del 25 febbraio 2010).

Non dissimile è il criterio che deve ispirare specificamente il "conferimento di incarichi" presso le società partecipate, in quanto, pur volendo prescindere dalla questione dell'applicabilità o meno nella specifica fattispecie all'esame di questa Sezione dell'art. 18, comma 2-*bis* del menzionato decreto legge n° 112 del 2008 (relativo alla corrispondenza fra le misure restrittive stabilite per gli enti locali e quelle da applicare nelle società partecipate con le specificazioni ivi descritte), al riguardo è comunque da ravvisare la sussistenza nell'ordinamento giuscontabile di un principio di contenimento della spesa, peraltro sempre più perseguito dal legislatore, senza differenziazione nella sostanza tra ente controllante e società partecipata (cfr. Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Puglia, 11 giugno 2008, n° 15/PAR/2008).

Peraltro, nella fattispecie, la mancata precisazione nella richiesta di parere delle modalità della descritta partecipazione totale di capitale pubblico alla società "in house" (in particolare, non essendo chiarito se trattasi di partecipazione esclusiva dell'ente interpellante, ovvero di multipartecipazione da parte di più enti), renderebbe ultronea e potenzialmente non pertinente ogni valutazione riferita alle modalità di parametrizzazione e di comparazione cronologica delle spese del personale rispetto a quanto oggetto dell'analogo esborso *"riferito all'anno 2004"*, fermo restando tuttavia il già innanzi illustrato principio di tendenziale e sempre più cogente adeguamento dei criteri applicabili al riguardo nelle società partecipate a quelli previsti per gli enti controllanti; adeguamento che a sua volta deve trovare comunque un preciso e definito assetto regolamentare –sia per quanto concerne il reclutamento del personale, sia per quanto riguarda il conferimento degli incarichi- con provvedimenti specificamente e previamente adottati e recepiti al riguardo (nella fattispecie, vedasi anche il già richiamato art. 18, comma 2, del decreto legge n° 112 del 2008, convertito nella legge n° 133 del 2008).

Nelle considerazioni ed osservazioni esposte è il parere della Sezione.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, per il tramite della Segreteria del Servizio di supporto, all'Amministrazione interessata.

Così deliberato in Napoli, nella camera di consiglio dell'8 febbraio 2011.

IL RELATORE

F.TO Cons. Silvano DI SALVO

IL PRESIDENTE

F.TO Pres. Sez. Vittorio LOMAZZI

Depositato in Segreteria in data 8 FEBBRAIO 2011

Il Funzionario preposto al servizio di supporto
F.TO dott. Mauro Grimaldi