



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

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Giancarlo Astegiano	Primo Referendario
dott. Gianluca Braghò	Referendario (relatore)
dott. Massimo Valero	Referendario
dott. Alessandro Napoli	Referendario
dott.ssa Laura De Rentiis	Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio del 9 giugno 2011

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. 4847 di protocollo in data 23 maggio 2011 con la quale il sindaco del comune di Rovello Porro (CO) ha richiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

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 Rovello Porro (CO);

Udito il relatore dott. Gianluca Braghò;

### **PREMESSO CHE**

Il Sindaco del comune di Rovello Porro (CO), con richiesta n. 4847 del 23 maggio 2011, ha interpellato la Sezione in ordine alla disciplina relativa al conferimento degli incarichi di collaborazione autonoma da introdurre nel Regolamento degli Uffici e servizi.

Il Sindaco premette che il Regolamento degli Uffici e dei servizi è stato modificato nella parte relativa all'affidamento degli incarichi di collaborazione autonoma con deliberazione di giunta comunale n. 96 del 20 dicembre 2008.

Successivamente, con deliberazione n. 406 del 1 luglio 2009, la Corte dei conti - Sezione Regionale di Controllo per la Lombardia - ha dichiarato la non conformità del regolamento oltre che nella parte in cui è previsto l'affidamento diretto degli incarichi di importo inferiore ad € 5.000,00 prescindendo dalla procedura comparativa, anche *"per il mancato riferimento a che le società in house debbono osservare i principi e gli obblighi fissati in materia per gli enti cui appartengono nonché i criteri per il controllo dell'Ente locale sull'osservanza delle regole da parte delle società partecipate"*.

L'amministrazione si accinge ora ad adeguare il proprio regolamento al fine di recepire quanto osservato dalla Corte dei conti.

Ciò premesso il sindaco chiede i seguenti chiarimenti:

1. *le società in house che devono osservare i principi e gli obblighi fissati in materia per gli enti cui appartengono sono soltanto le società in senso proprio, oppure nell'espressione devono essere comprese tutte le forme associative tra enti locali alle quali il Comune aderisce (ad es. fondazioni o associazioni a capitale totalmente pubblico che gestiscono case di riposo, aziende speciali per la gestione ed erogazione di servizi alla persona, ecc ..)?*
2. *I criteri per il controllo dell'Ente locale sull'osservanza delle regole da parte delle società partecipate devono far riferimento soltanto alle società partecipate o a tutti gli organismi comunque partecipati dal Comune?*

## **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 nelle amministrazioni locali.

In particolare, si osserva che se è vero che l'interpello è finalizzato a dissipare un dubbio interpretativo circa l'estensione soggettiva della delibera n.406/2009/REG trasmessa da questa Sezione all'amministrazione comunale richiedente nell'ambito di un vasto programma di verifica sui regolamenti degli uffici e dei servizi ai sensi dell'art. 3, commi da 54 a 57, della legge 24 dicembre 2007, n.244, è altresì vero che le questioni prospettate investano profili giuridici a carattere generale in ordine

all'estensione dei controlli sugli affidamenti degli incarichi ad organismi partecipati da enti pubblici locali.

Le norme che si pongono all'attenzione dell'interprete (artt. 18 e 46 della legge 6 agosto 2008, n.133), sono parte sostanziale della disciplina finanziaria di contenimento e di razionalizzazione della spesa pubblica nel comparto delle autonomie locali e, pertanto, rientrano a pieno titolo nella nozione di contabilità pubblica su cui la Sezione regionale di Controllo può esplicitare la propria funzione consultiva.

Per i suesposti motivi, la richiesta di parere proveniente dal sindaco del comune di Rovello Porro (CO) è ammissibile e può essere esaminata nel merito.

## MERITO

Il dubbio sollevato dal sindaco richiedente il parere è duplice. In primo luogo, ci si interroga se le norme in materia di reclutamento dei consulenti esterni alla pubblica amministrazione e degli esperti portatori di elevata professionalità debbano estendersi solo -ed esclusivamente- alle società *in house* partecipate dall'ente locale di riferimento, o se la predetta locuzione debba piuttosto riferirsi in senso omnicomprendente ad ogni forma organizzativa in mano pubblica alla quale il comune aderisce.

In secondo luogo, l'amministrazione prospetta il dubbio circa l'estensione dei controlli ad ogni organismo partecipato dall'ente locale.

In realtà, la visione prospettica da cui muove il quesito proposto dal Sindaco di Rovello Porro deve essere rovesciata.

1. Si dibatte se l'introduzione dell'art. 18 della legge 6 agosto 2008, n.133 abbia innovato l'ordinamento estendendo i vincoli pubblicistici in materia di reclutamento di personale e di conferimento degli incarichi di collaborazione autonoma nelle società pubbliche, o se, al contrario, sia disposizione meramente ricognitiva ed esplicativa per le società in mano pubblica dei principi generali in materia di organizzazione e reclutamento del personale alle dipendenze dei pubblici uffici ai sensi dell'art. 97 Cost.

A prima vista, sembrerebbe che l'esplicito riferimento alla natura societaria dell'organismo partecipato comporterebbe l'esclusione dagli obblighi concorsuali e dalla disciplina pubblicistica di reclutamento per gli enti strumentali non societari controllati dai Comuni e Province, quali ad esempio fondazioni, aziende speciali, residenze sanitarie di socio-sanitarie.

L'assenza di una norma speciale per tali organismi partecipati si giustifica, in realtà, in ragione della natura di ente pubblico non economico dai medesimi rivestita, avvinti da un nesso d'immedesimazione organica con l'ente locale di riferimento e rientranti, dunque, nell'organizzazione amministrativa concepita dall'autonomia locale.

Peraltro, un'interpretazione costituzionalmente orientata della stessa norma in esame (art. 18), ai sensi degli artt. 3 e 97 della Costituzione, suggerisce in ogni caso di estendere i meccanismi dell'evidenza pubblica per le assunzioni e per i conferimenti di incarichi ad esperti esterni anche a tali enti, atteso che verosimilmente il legislatore *minus dixit quam voluit*.

Seguendo altra impostazione ermeneutica, l'art. 18 della legge 6 agosto 2008, n.133, laddove estende i meccanismi di reclutamento tipici del pubblico impiego (art. 35 del D. Lgs. 30 marzo 2001, n.165) alle società che gestiscono servizi pubblici locali a totale partecipazione pubblica (primo comma), nonché i criteri pubblicistici, di derivazione anche comunitaria, per il reclutamento del personale e per il conferimento degli incarichi alle altre società a partecipazione pubblica totale o di controllo (comma secondo), non pone una norma speciale che innova l'ordinamento rispetto ad un precedente vuoto normativo in materia di società pubbliche, bensì intende attuare i principi costituzionali descritti nell'art. 97 della Cost. del buon andamento e dell'accesso concorsuale ai pubblici uffici, già applicabili ad ogni schema organizzativo in cui si conforma la pubblica amministrazione.

In altri termini, il legislatore è intervenuto a ratificare le istanze che si andavano consolidando in una parte della giurisprudenza e della dottrina, ed ha disciplinato direttamente il settore delle società pubbliche locali a partecipazione totalitaria o di controllo, al fine di dirimere ogni dubbio circa il loro inserimento a pieno titolo nel perimetro della pubblica amministrazione.

Che l'art. 18 della citata legge sia espressione di un principio generale e non una norma speciale senza la quale le regole e i controlli pubblicistici non si sarebbero estesi alle società in mano pubblica, è dimostrabile da ulteriori argomentazioni.

Innanzitutto, il comma terzo dell'art. 18 esclude che le menzionate disposizioni si applichino alle società (pubbliche) quotate nei mercati regolamentati, con ciò creando un regime speciale esclusivo per le società per azioni in mano pubblica che devono stare nell'ordinamento giuridico secondo regole di puro diritto civile e commerciale.

In seconda istanza, sono escluse dalla portata delle norme *de quibus* le società a partecipazione pubblica non di controllo, laddove la preponderante presenza di capitali privati, ovvero il mancato controllo pubblico sulla partecipazione, rende inopportuna l'attrazione delle medesime nel perimetro della pubblica amministrazione.

Inoltre, gli organismi partecipati (istituzioni, associazioni, aziende speciali, fondazioni) in cui si esplica la partecipazione comunale per la resa di servizi istituzionali, sono a pieno titolo da considerare modalità di organizzazione della medesima pubblica amministrazione locale e, a seconda dei casi, enti strumentali del comune, con o senza personalità giuridica, ai sensi dell'art. 114 T.U.E.L.

*Ergo*, le norme in tema di controllo pubblicistico, di vigilanza e di direzione su tali plessi della pubblica amministrazione locale, si applicano in via diretta, senza l'interposizione dell'art. 18 della legge 6 agosto 2008, n.133.

Né per ragione di coerenza sistematica si potrebbe approdare a un diverso approccio ermeneutico, alla stregua del quale le sole società pubbliche ricomprese nell'art. 18 della legge 6 agosto 2008, n.133 e non anche le richiamate forme organizzative in cui si esplica la delegazione interorganica fra ente di riferimento ed ente strumentale (o istituzione o azienda speciale), soggiacerebbero, quanto a disciplina di reclutamento del personale e dei consulenti esterni, ai criteri pubblicistici di selezione e di controllo delle nomine. Ciò che vale per le società pubbliche in cui la manifestazione di schemi privatistici raggiunge il massimo grado dell'esteriorità giuridica, *a fortiori* deve valere per forme organizzative molto più consimili agli uffici-organo della pubblica amministrazione locale.

Da ultimo, si osserva che la legislazione finanziaria più recente, a far data dall'entra in vigore del d.l. 31 maggio 2010, n.78, convertito nella legge 30 luglio 2010, n.122, ha variato il riferimento normativo preso a parametro per l'estensione soggettiva delle norme di coordinamento della finanza pubblica, attingendo ad un latissimo insieme di figure soggettive pubbliche, accomunate dall'essere incluse nel consolidamento ISTAT ai sensi dell'art. 1 comma 3 della legge 31 dicembre 2009, n.196, con ciò superando i confini della nozione di amministrazione pubblica in senso soggettivo.

Con la dichiarata finalità di contenere la spesa pubblica e di ridurre i costi degli apparati amministrativi, il legislatore ha mostrato la preferenza per un concetto di pubblica amministrazione in senso oggettivo, caratterizzato dall'impiego di risorse pubbliche a sostegno della gestione di un qualsiasi organismo partecipato ed ha compiuto una decisa virata verso l'accreditamento della nozione di amministrazione pubblica in senso sostanziale, nei confronti della quale la natura pubblica scaturisce dalla resa di un pubblico servizio o dal perseguimento di funzioni amministrative in concreto esercitate dall'organismo partecipato, quale che sia la forma, privatistica o pubblicistica, scelta per la concreta attuazione dell'interesse pubblico.

2. Ulteriori profili di approfondimento rivestono le modalità di attuazione dell'obbligo di introdurre i vincoli dell'evidenza pubblica. In altri termini, ci s'interroga se la sede più appropriata in cui inserire tali obblighi sia il regolamento degli uffici e dei servizi o se i medesimi possano essere declinati all'interno di provvedimenti generali da intendersi quali atti amministrativi (provvedimenti d'indirizzo amministrativo sotto forma di delibere consiliari e/o circolari) e non dunque atti a valenza normativa.

Nel primo caso si tratterebbe di innovare le norme giuridiche contenute nel regolamento comunale, nel secondo caso l'estensione degli obblighi di evidenza

pubblica sarebbe la conseguenza del contenuto precettivo di un provvedimento amministrativo. Si propende per la prima opzione.

Con lo scopo di garantire la portata generale, l'astrattezza e la vincolatività dei precetti di evidenza pubblica in materia di reclutamento del personale, dei consulenti e dei collaboratori esterni negli organismi partecipati cui aderisce l'ente locale, si ritiene che nel regolamento comunale degli uffici e dei servizi debba essere espressamente precisato che tutti gli organismi partecipati osservino i medesimi vincoli pubblicistici fissati in materia per gli enti cui appartengono, nonché siano predeterminati i criteri per il controllo e la vigilanza da parte dell'Ente locale sull'osservanza delle regole estese nei confronti di detti organismi partecipati.

3. Ciò posto, a prescindere dalle espressioni in concreto utilizzate nella richiamata delibera n. 406/2009/REG, i criteri di controllo e le norme pubblicistiche introdotte dal D. Lgs. 30 marzo 2001, n.165 e dagli articoli 18 e 46 della legge 6 agosto 2008, n.133, si estendono a tutti gli organismi partecipati del comune di Rovello Porro e a tutte le forme di resa associata dei servizi pubblici, costituite fra enti locali, alle quali il predetto comune aderisce. Alla luce delle predette argomentazioni si ritiene debba essere adeguato il regolamento degli uffici e dei servizi, qualora non ancora previsto.

**P.Q.M.**

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore  
(Dott. Gianluca Braghò)

Il Presidente  
(Dott. Nicola Mastropasqua)

Depositato in Segreteria  
Il 13 giugno 2011  
Il Direttore della Segreteria  
(dott.ssa Daniela Parisini)