



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
dott. Massimo Valero	Referendario
dott. Alessandro Napoli	Referendario
dott.ssa Laura De Rentiis	Referendario (relatore)

nell'adunanza 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 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'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista la nota pervenuta il 25 maggio 2011 con la quale il Sindaco del Comune Porto Mantovano (MN) ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta proveniente dal Sindaco del

Comune di Porto Mantovano;

Udito il relatore, Laura De Rentiis;

OGGETTO DEL PARERE

Il Sindaco del Comune di Porto Mantovano ha posto alla Sezione un quesito del seguente tenore: <<alla luce del principio costituzionale sancito dall'art. 97, primo comma della Costituzione, nonché dei principi di economicità, efficacia, efficienza dell'azione amministrativa, l'obiettivo di contenimento della spesa pubblica può essere raggiunto anche disattendendo i vincoli stabiliti dalla normativa in materia di assunzioni e di spesa di personale, qualora la gestione diretta di un servizio con personale dipendente risulti più conveniente di una gestione effettuata mediante affidamento in appalto del servizio stesso?>>.

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta proveniente dal Comune di Porto Mantovano rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7 comma ottavo, della legge 6 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, dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

In proposito, questa Sezione ha precisato, in più occasioni, che la funzione di cui al comma ottavo dell'art. 7 della legge n. 131/2003 si connota come facoltà conferita agli amministratori di Regioni, Comuni e Province di avvalersi di un organo neutrale e professionalmente qualificato per acquisire elementi necessari ad assicurare la legalità della loro attività amministrativa.

I pareri e le altre forme di collaborazione si inseriscono nei procedimenti amministrativi degli enti territoriali consentendo, nelle tematiche in relazione alle quali la collaborazione viene esercitata, scelte adeguate e ponderate nello svolgimento dei poteri che appartengono agli amministratori pubblici, restando peraltro esclusa qualsiasi forma di cogestione o coamministrazione con l'organo di controllo esterno (per tutte: parere sez. Lombardia, 11 febbraio 2009, n. 36).

Infatti, deve essere messo in luce che il parere della Sezione attiene a profili di carattere generale anche se, ovviamente, la richiesta proveniente dall'ente pubblico è motivata, generalmente, dalla necessità di assumere specifiche decisioni in relazione ad una particolare situazione. L'esame e l'analisi svolta nel parere è limitata ad individuare l'interpretazione di disposizioni di legge e di principi generali dell'ordinamento in relazione alla materia prospettata dal richiedente, spettando, ovviamente, a quest'ultimo la decisione in ordine alle modalità applicative in relazione alla situazione che ha originato la domanda.

AMMISSIBILITA' SOGGETTIVA

Riguardo all'individuazione dell'organo legittimato ad inoltrare le richieste di parere dell'ente comunale, 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 riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare che la disposizione, contenuta nel comma 8, dell'art. 7 della legge 131/03, deve essere raccordata con il precedente comma 7, norma che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio, il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma, la sana gestione finanziaria degli enti locali.

Lo svolgimento delle funzioni è qualificato dallo stesso legislatore come una forma di controllo collaborativo.

Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che il co. 8 prevede forme di collaborazione ulteriore rispetto a quelle del precedente comma rese esplicite, in particolare, con l'attribuzione agli enti della facoltà di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica.

Appare conseguentemente chiaro che le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli enti locali ma che, anzi, le attribuzioni consultive si connotano sulle funzioni sostanziali di controllo collaborativo ad esse conferite dalla legislazione positiva.

Al riguardo, le Sezioni riunite della Corte dei conti, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, co. 31 del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione unitaria della nozione di contabilità pubblica incentrata sul "*sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici*", da intendersi in senso dinamico anche in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri (Delibera n. 54, in data 17 novembre 2010).

Il limite della funzione consultiva, come sopra delineato, esclude qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa che ricade nella esclusiva competenza dell'autorità che la svolge; nonché esclude, altresì, che la funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali.

Dalle sopraesposte considerazioni consegue che la nozione di contabilità pubblica va conformandosi all'evolversi dell'ordinamento, seguendo anche i nuovi

principi di organizzazione dell'amministrazione, con effetti differenziati, per quanto riguarda le funzioni della Corte dei conti, secondo l'ambito di attività.

Con specifico riferimento alla richiesta oggetto della presente pronuncia la Sezione osserva che 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.

La richiesta di parere in esame risponde ai requisiti indicati sopra e pertanto, è da ritenere ammissibile e può essere esaminata nel merito.

MERITO

In via preliminare la Sezione precisa che la decisione, se procedere a nuove assunzioni nel corso del 2011 o se appaltare il servizio per la gestione dell'entrata tributaria ICI, attiene al merito dell'azione amministrativa e rientra, ovviamente, nella piena ed esclusiva discrezionalità e responsabilità dell'ente che potrà orientare la sua decisione in base alle conclusioni contenute nel parere della Sezione. In particolare, appartiene alla sfera discrezionale della singola amministrazione la scelta concreta delle modalità gestionali più idonee a soddisfare le varie esigenze connesse alle finalità istituzionali, ma tali modalità devono essere improntate ai principi generali dell'efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa, nonché al principio della razionalizzazione delle strutture burocratico-amministrative richiamato dall'art. 1, comma 557, della legge 296/2006.

Il Comune di Porto Mantovano rappresenta che, attualmente, ha affidato direttamente <<a una società per azioni mista, partecipata al 66,6% dall'ente e per la restante quota da privati e da altri enti pubblici, la realizzazione di alcune fasi delle attività relative alla gestione dell'entrata tributaria ICI, per una spesa annua, comprensiva di IVA, di euro 55.896,00. La società realizza il servizio attraverso l'impiego di un dipendente, che utilizza i software gestionali dei tributi, nonché gli accessi alle banche dati di altri enti (es. Agenzia del Territorio) messi gratuitamente a disposizione dal Comune. Peraltro l'Ente assume la responsabilità diretta di ogni atto o provvedimento inerente il tributo che, in esito ai procedimenti amministrativi istruiti dalla società, viene sottoscritto dal Responsabile del Servizio Comunale ed emesso nei confronti dei cittadini o dei terzi>>.

Il Sindaco aggiunge che, sia per adeguarsi alla normativa introdotta dall'art. 23 bis del d.l. n. 112/2008, sia per valutazioni in termini di economicità della gestione del servizio, <<in un'ottica di riassetto della società partecipata, intenderebbe risolvere l'affidamento in essere e occuparsi direttamente della complessiva gestione del tributo con il personale dipendente>>.

Infine, nell'istanza di parere, sottolinea <<non solo che l'incidenza della spesa di personale sulle spese correnti per il 2011 è prevista per il 22,10% -dato di un accentuato sottodimensionamento della attuale dotazione organica- ma che anche il rapporto medio dipendenti/popolazione del Comune di Porto Mantovano al 31.12.2010 è pari a 1 ogni 413 residenti (un rapporto fra popolazione residente e il personale in servizio decisamente superiore al rapporto medio nazionale per classe demografica di cui al Decreto Ministeriale 9 dicembre 2008, ove il rapporto medio dipendenti/abitanti per Comuni di fascia demografica da 10.000 a 59.900 di cui al D.M. 9.12.2008 è pari ad 1/156>>.

In questo quadro, dunque, il Sindaco del Comune di Porto Mantovano ha formulato alla Sezione il seguente quesito: <<alla luce del principio costituzionale sancito dall'art. 97, primo comma della Costituzione, nonché dei principi di economicità, efficacia, efficienza dell'azione amministrativa, l'obiettivo di contenimento della spesa pubblica può essere raggiunto anche disattendendo i vincoli stabiliti dalla normativa in materia di assunzioni e di spesa di personale, qualora la gestione diretta di un servizio con personale dipendente risulti più conveniente di una gestione effettuata mediante affidamento in appalto del servizio stesso?>>.

Il quesito posto va ricondotto all'attuale quadro interpretativo dalla normativa in materia di assunzioni e di spesa di personale (ovvero, la normativa sul patto di stabilità interno, il comma 557 della finanziaria per il 2007 e l'art. 76, comma 6, del D.L. n. 112/08, con le successive modifiche apportate, da ultimo, dal D.L. n. 78/10 e dall'art. 1, comma 118, legge n. 220/2010, la c.d. legge di stabilità entrata in vigore l'1.1.2011).

Si ricorda che nei Comuni con popolazione sopra i 5.000 abitanti, il legislatore statale intende contenere i costi della spesa del personale degli enti locali non solo attraverso la stringente normativa sul patto di stabilità interno, ma anche attraverso puntuali interventi normativi contenuti nelle manovre finanziarie che si sono susseguite dalla legge n. 296/2006 (legge finanziaria per l'anno 2007).

A) Attuale quadro normativo sui vincoli per la spesa del personale fissati dal legislatore statale per i Comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti.

In primo luogo, viene in rilievo la disciplina sul patto di stabilità interno in quanto i comuni che soggiacciono a detta disciplina sono tenuti a contenere le spese di personale nell'ambito del rispetto dei vincoli generali posti dalla disciplina del patto medesimo (*ex pluribus*, sez. contr. Lombardia n. 28 del 12.6.2007, n. 6 dell'11.2.2008, n. 31 del 14.5.2008, n. 34 del 21.5.2005 e n. 71 del 30.9.2008).

In particolare, ai sensi della Finanziaria per l'anno 2007 (legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, co. 676), solo i Comuni con popolazione superiore ai 5.000

abitanti nella formazione del bilancio e nella gestione della procedura di entrata e di spesa sono tenuti ad osservare i vincoli che vanno sotto il nome di Patto di stabilità interno (i Comuni, infatti, concorrono al rispetto dei vincoli di finanza pubblica che la Repubblica italiana, nel suo complesso ai sensi dell'art. 104 del Trattato di Maastricht, è tenuta ad osservare per assicurare il rispetto del Patto di stabilità e crescita, sottoscritto da tutti i Paesi aderenti all'Unione Monetaria Europea, ivi compresa l'Italia).

In secondo luogo, viene in rilievo il comma 557 della finanziaria per il 2007 (art. 1 della legge 296/2006), la cui lettera ha subito molteplici modifiche nel corso delle diverse manovre finanziarie che si sono susseguite negli anni tra cui, da ultimo, dal D.L. n. 78/10 e dall'art. 1, comma 118, legge n. 220/2010, la c.d. legge di stabilità entrata in vigore l'1.1.2011)

L'attuale lettera del comma 557 stabilisce che <<ai fini del concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, gli enti sottoposti al patto di stabilità interno assicurano la riduzione delle spese di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali, garantendo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale, con azioni da modulare nell'ambito della propria autonomia e rivolte, in termini di principio, ai seguenti ambiti prioritari di intervento: a) riduzione dell'incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti, attraverso parziale reintegrazione dei cessati e contenimento della spesa per il lavoro flessibile; b) razionalizzazione e snellimento delle strutture burocratico-amministrative, anche attraverso accorpamenti di uffici con l'obiettivo di ridurre l'incidenza percentuale delle posizioni dirigenziali in organici; c) contenimento delle dinamiche di crescita della contrattazione integrativa, tenuto anche conto delle corrispondenti disposizioni dettate per le amministrazioni statali>>.

Il successivo comma 557-ter, aggiunge poi che <<in caso di mancato rispetto del comma 557, si applica il divieto di cui all'art. 76, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n.133>>.

In terzo luogo, al fine di delineare un quadro completo della normativa che regola la materia de qua, è necessario richiamare l'art. 76 d.l. n. 112/08, come modificato dalle successive novelle. L'attuale comma 7 dell'art. 76 cit. recita che <<è fatto divieto agli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o superiore al 40% delle spese correnti di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale; i restanti enti possono procedere ad assunzioni di personale nel limite del 20 per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente. La disposizione del presente

comma si applica a decorrere dal 1° gennaio 2011, con riferimento alle cessazioni verificatesi nell'anno 2010. Per gli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o inferiore al 35 per cento delle spese correnti sono ammesse, in deroga al limite del 20 per cento e comunque nel rispetto degli obiettivi del patto di stabilità interno e dei limiti di contenimento complessivi delle spese di personale, le assunzioni per turn-over che consentano l'esercizio delle funzioni fondamentali previste dall'articolo 21, comma 3, lettera b), della legge 5 maggio 2009, n. 42>>.

B) Principi generali che ispirano il legislatore statale in materia di spese per il personale.

Dal quadro normativo sin qui delineato, emerge che i principi generali che ispirano il legislatore in materia di spese per il personale degli enti locali che soggiacciono ai vincoli del patto di stabilità interno sono due. Il primo è quello per cui gli enti locali, oltre a dover rispettare i vincoli posti dal patto di stabilità interno, devono altresì assicurare la riduzione della spesa del personale (commi 557, 557 bis e 557 ter dell'art. 1 della legge 296/2006). Il secondo principio è quello per cui l'obbligo di ridurre il tetto di spesa del personale deve essere posto in relazione al volume generale delle spese correnti dell'ente locale (art. 76 D.L. n. 133/08, come convertito nella legge n. 112/08).

L'attuale formulazione del comma 557 cit. ribadisce lo specifico obiettivo di contenimento della spesa del personale indicando direttive più stringenti agli enti locali: riduzione della percentuale delle spese per il personale sul totale delle spese correnti, attraverso una parziale reintegrazione dei cessati e il contenimento del lavoro flessibile; snellimento delle strutture con accorpamento di uffici e la riduzione della percentuale delle posizioni dirigenziali; contenimento della crescita della contrattazione integrativa anche in coerenza con le disposizioni dettate per le amministrazioni statali.

La manovra finanziaria per il 2010, tuttavia, è ancora più stringente per gli enti locali sottoposti al patto di stabilità: da un lato, esclude la possibilità di derogare in presenza dei tre presupposti tipizzati dalla finanziaria per l'anno 2008 (rispetto del patto di stabilità nell'ultimo triennio, volume complessivo della spesa per il personale in servizio non superiore al parametro obiettivo valido ai fini dell'accertamento della condizione di ente strutturalmente deficitario e rapporto medio tra dipendenti in servizio e popolazione residente non superiore quello determinato per gli enti in condizioni di dissesto); dall'altro lato, introduce un regime sanzionatorio per la violazione di dette direttive.

Con riferimento al profilo dell'introduzione di specifiche sanzioni, questa Sezione ha già avuto modo di osservare <<che i principi indicati dal comma 557 cit. non sono meri obiettivi che devono perseguire gli enti locali, bensì si connotano come veri e propri vincoli, la cui violazione, ai sensi del comma 557 *ter*, fa scattare

la sanzione-limitazione del divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, nonché di stipulare contratti elusivi di tale divieto (comma 4 dell'art. 76 del D.L. n. 112/2008). In altri termini, dall'introduzione della sanzione *de qua* si deve desumere che i principi indicati dal legislatore non sono meramente orientativi per gli enti locali, ma rappresentano dei vincoli puntuali che gli enti medesimi devono rispettare>> (Lombardia/881/2010/PAR 22 settembre 2010).

C) Principi che governano l'agire dell'amministrazione pubblica.

Chiarita la valenza dei principi – o meglio, dei vincoli di legge– che orientano la discrezionalità degli enti locali in sede di organizzazione del proprio personale, occorre soffermarsi sui principi generali che governano la potestà organizzatoria e quindi, di riflesso, l'agire delle amministrazioni locali.

L'autonomia normativa riconosciuta dal titolo V della Costituzione agli enti locali non esime questi dal doversi dotare di una struttura organizzativa adeguata alla propria specificità ed ispirata a criteri di economicità, efficienza ed efficacia. Infatti, i principi costituzionali che governano l'agire pubblico (ovvero, il buon andamento e l'imparzialità di cui all'art. 97 cost.) trovano i loro diretti corollari nei criteri di economicità, efficienza, pubblicità e trasparenza (art. 1 l. n. 241/90).

In quest'ottica gli interpreti sono ormai concordi nel ritenere che la verifica della compatibilità tra la scelta discrezionale effettuata da un'amministrazione pubblica con i fini pubblici che l'amministrazione medesima deve per legge perseguire, non si esaurisce nel merito della discrezionalità amministrativa ma, piuttosto, va ascritta ad una verifica in termini di legittimità dell'azione amministrativa. In altri termini, i principi di economicità, efficienza, pubblicità e trasparenza assurgono a veri e propri criteri di legittimità e, quindi, parametri alla stregua dei quali l'Autorità Giudiziaria può effettuare un sindacato sulla scelta in concreto effettuata dalla amministrazione pubblica.

L'Autorità Giudiziaria deputata a risolvere i conflitti di giurisdizione ha affermato che <<alla luce del principio, posto dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 1990, n. 241, secondo il quale l'esercizio dell'attività amministrativa deve ispirarsi a criteri di economicità e di efficacia>>, si deve ritenere che detti criteri rilevano <<sul piano della legittimità, e non della mera opportunità>> (così, Cass., sez. un., 28 marzo 2006, n. 7024).

In questo senso, anche la Magistratura contabile ha affermato che l'art. 1 della legge n. 241/90, ove stabilisce che l'esercizio dell'attività amministrativa deve ispirarsi ai criteri di "economicità" e di "efficacia", rappresenta una <<specificazione del più generale principio sancito dall'art. 97 Cost.>> e questi criteri <<assumono rilevanza sul piano della legittimità (non della mera opportunità) dell'azione amministrativa>>. Conseguentemente, il sindacato giurisdizionale investe anche la <<valutazione del rapporto tra gli obiettivi

conseguiti e i costi sostenuti>> (C. Conti, sez. giur. Lombardia, 30 giugno 2005, n. 467; C. Conti, sez. centrale, 23 settembre 2005, n. 292).

D) La questione di massima: prevalgono i vincoli di finanza pubblica o gli obiettivi di efficienza, efficacia ed economicità a cui deve ispirarsi l'azione amministrativa in ossequio del disposto contenuto nell'art. 97 della Costituzione?

Chiarito che nell'attuale sistema di finanza pubblica, da un lato, le norme introdotte dal legislatore statale in materia di contenimento della spesa per il personale non costituiscono mere direttive ma veri e propri vincoli dettati nell'ottica di coordinamento della finanza pubblica (art. 119 Cost.) e, dall'altro lato, i criteri di economicità, efficienza ed efficacia sono specificazione dei principi costituzionali sanciti dall'art. 97 Cost. che devono informare l'agire dell'amministrazione essendo parametri di legittimità (non di mera opportunità), si pone la questione ermeneutica di come coordinare queste affermazioni in presenza di circostanze concrete che possono rendere inconciliabili i vincoli posti alla spesa per il personale con i criteri di legittimità dell'economicità, efficienza ed efficacia.

Nel panorama degli enti locali la criticità dell'attuale sistema normativo -che può in concreto rendere inconciliabili i vincoli della spesa per il personale con i più generali criteri di economicità, efficienza ed efficacia- si ravvisa per quegli enti territoriali che presentano parametri ottimali, sia sotto il profilo dell'incidenza della spesa di personale sulle spese correnti (nel caso del Comune di Porto Mantovano questo parametro è attestato all'incirca nella misura del 22,10%), sia sotto il profilo del rapporto medio dipendenti/popolazione, come individuato dal Ministero dell'Interno con il D.M. 9.12.2008 che indica i <<Rapporti medi dipendenti-popolazione per classe demografica, validi per enti in condizioni di dissesto (per il triennio 2008/2010), ai sensi dell'articolo 263 comma 2, del decreto legislativo n. 267 del 18 agosto 2000>> (anche con riferimento a questo parametro, il Comune istante registra un rapporto di 1 dipendente ogni 413 residenti, ovvero un rapporto di gran lunga inferiore a quello indicato dal D.M. cit.).

In maggior dettaglio, la criticità emerge in presenza dei richiamati parametri in quanto una dotazione organica già fortemente ridimensionata sia sotto il profilo numerico sia sotto il profilo della spesa, induce necessariamente l'ente locale che intende rispettare i vincoli di finanza pubblica ad esternalizzare o, comunque, non reinternalizzare alcuni servizi che, proprio perché gestiti all'esterno con appalti di servizi, in alcuni casi potrebbero diventare "diseconomici" (nel caso di specie, il Comune di Porto Mantovano lamenta che l'esternalizzazione del servizio relativo alla gestione dell'entrata tributaria ICI, si traduce per il bilancio dell'ente locale in "una spesa annua, comprensiva di IVA, di euro 55.896,00").

In altri termini, una normativa statale di coordinamento della finanza pubblica, improntata su una logica di tagli fondati sulla spesa storica, trova il suo punto di criticità e di inconciliabilità con i principi di economicità, efficienza ed efficacia, con riferimento a quegli enti locali che si attestano già su parametri ottimali sotto il duplice profilo dell'incidenza della spesa di personale sulle spese correnti e del rapporto medio tra i dipendenti e la popolazione dell'ente locale.

Si aggiunga, sotto quest'ultimo profilo, che la tendenza manifestata dal legislatore nelle ultime manovre finanziarie è quella di uno *sfavor* per l'esternalizzazione dei servizi e per l'affidamento di incarichi esterni all'amministrazione medesima.

In particolare, l'ente locale -attraverso proprie scelte organizzative- può rendere servizi sia direttamente sia esternalizzandoli a società in house o miste. Quando il servizio è affidato a società miste o private, il costo del servizio rileva in bilancio genericamente per i trasferimenti all'organismo secondo le varie forme adottate (es. contratto di servizi, concessione, ecc.); tuttavia, le specifiche componenti di costo del servizio non emergono dal bilancio dell'ente locale e, quindi, non vengono in rilievo ai fini dell'osservanza di specifici vincoli di finanza pubblica come quelli, appunto, in materia di spesa per il personale. In questo senso, le Sezioni Riunite, proprio pronunciandosi sull'applicazione del nuovo limite assunzionale introdotto dall'art. 14, comma 9, del DL 78/2010, hanno osservato che <<potrebbe non essere appropriato il riferimento all'“intervento primo” della spesa corrente, mentre è necessario scandagliare il bilancio secondo criteri che possono prescindere dall'imputazione formale e attengono all'effettiva qualità della spesa. Non può essere sottaciuto che il limite riferito esclusivamente ad elementi tratti dal bilancio dell'ente può non rilevarsi equo, in quanto non tiene conto dei diversi modelli di governance e dei processi di esternalizzazione che meriterebbero una più accurata valutazione. Per questo motivo è necessario considerare una nozione di spesa di personale più articolata rispetto al relativo intervento inserito al titolo I del bilancio>> (in questi termini, C. Conti, sez. Riun. 27/CONTR/11 del 12 maggio 2011).

In questo quadro normativo, per far fronte alla criticità di sistema sin qui evidenziata, questa Sezione ritiene che possa prospettarsi la possibilità di un'interpretazione delle norme che impongono vincoli di finanza pubblica che vada oltre il mero dato letterale delle norme medesime, purchè questa operazione ermeneutica venga ancorata a precisi parametri per evitare forme elusive. Nell'ottica di una interpretazione che vada oltre il dato letterale dei commi 557, 557 bis e 557 ter dell'art. 1 della l. n. 296/2006 e dell'art. 76 del D.L. n. 112/08 (nella loro attuale formulazione), i stringenti vincoli in materia di spesa per il personale potrebbero essere sostanzialmente osservati qualora l'ente locale

predetermini precisi parametri che mettono in luce quanto meno la neutralità della forma organizzativa rispetto al vincolo di legge. In via esemplificativa, oltre alla necessaria rappresentazione reale delle circostanze, l'ente potrebbe mettere in rilievo i seguenti parametri: un parametro ottimale sotto il profilo dell'incidenza della spesa di personale sulle spese correnti (ovvero, un parametro inferiore a quello indicato dal comma 7 dell'art. 76 del D.L. n. 112/08); un rapporto medio dipendenti/popolazione inferiore a quello individuato dal Ministero dell'Interno con il D.M. 9.12.2008 che indica i <<Rapporti medi dipendenti-popolazione per classe demografica, validi per enti in condizioni di dissesto (per il triennio 2008/2010), ai sensi dell'articolo 263 comma 2, del decreto legislativo n. 267 del 18 agosto 2000>>; una rappresentazione reale delle circostanze che rendono la gestione del servizio "internalizzata" più economica, efficiente ed efficace (indicando, altresì, quanto la scelta organizzativa incide in termini di risparmio di "spesa per servizi" e quanto incide in termini di incremento della "spesa per il personale").

Si aggiunga che se non si aderisse all'interpretazione da ultimo prospettata ma, al contrario, si avallasse una interpretazione letterale delle norme in esame, si precluderebbe agli enti locali, che hanno in passato esternalizzato servizi a organismi esterni misti o privati, di reinternalizzare i servizi medesimi. Infatti, una reinternalizzazione del servizio implementerà sempre la generica voce della spesa per il personale dell'ente locale se questa non può essere messa a confronto con la spesa sostenuta allo stesso titolo nell'altra forma organizzativa. Quest'ultima considerazione si impone anche alla luce dell'esigenza di procedere ad una corretta determinazione dei costi standard di un singolo servizio (esigenza ancor più sentita alla luce della recente riforma sul c.d. federalismo fiscale), determinazione che necessariamente deve essere riferita ad ogni singolo servizio e non ad una generica valutazione sul costo del personale dell'ente locale.

Da ultimo, questo Collegio osserva che un'interpretazione letterale dei vincoli di finanza pubblica in materia di spesa del personale potrebbe essere anche potenzialmente lesiva di due principi costituzionali: quello del rispetto dell'autonomia organizzativa degli enti territoriali (art. 114 Cost.) e quello di economicità ed efficacia dell'attività amministrativa (art. 97 Cost.).

In questo quadro normativo ed ermeneutico, il Collegio ritiene che il quesito posto rivesta carattere di questione di massima di particolare rilevanza in materia di contabilità pubblica.

P.Q.M.

la Sezione sospende la pronuncia sulla richiesta di parere pervenuta dal Comune di Porto Mantovano (MN) e delibera di proporre al Signor Presidente della Corte dei conti di volere deferire alle Sezioni Riunite la questione di massima ai sensi dell'art. 17 comma 31, del D.L. 78/09 convertito in L. 102/2009.

Dispone che la presente deliberazione venga trasmessa, a cura della Segreteria, all'ufficio di Presidenza della Corte dei conti.

Il Relatore

(Dott.ssa Laura De Rentiis)

Il Presidente

(Dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria il

30 giugno 2011

Il Direttore della Segreteria

(Dott.ssa Daniela Parisini)