



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

composta dai Magistrati:

| | |
|---------------------------|-------------------------|
| dott. Nicola Mastropasqua | Presidente |
| dott. Gianluca Braghò | Referendario |
| dott. Massimo Valero | Referendario |
| dott. Alessandro Napoli | Referendario (relatore) |
| dott.ssa Laura De Rentiis | Referendario |

nella camera di consiglio del 14 settembre 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 n. 7858 del 15.07.2011 (prot. corte conti n. 5649 del 15.07.2011) con la quale il Comune di Osio Sotto (BG) ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per deliberare sulla richiesta proveniente dal Comune di Osio Sotto (BG);

Udito il relatore, Alessandro Napoli;

PREMESSO CHE

Con nota n. 7858 del 15.07.2011 (prot. corte conti n. 5649 del 15.07.2011) il Comune di Osio Sotto (BG) formula a questa Sezione due quesiti concernenti il contenimento delle spese di personale.

Più nel dettaglio, l'Amministrazione osserva testualmente quanto segue.

Il Comune detiene una partecipazione totalitaria in una s.r.l. che, sin dall'anno 2003, gestisce *in house* rilevanti servizi in ambito socio – assistenziale quali un Centro diurno integrato ed un asilo nido.

Tale società pubblica, nel rispetto dei principi statutari, gestisce altresì mediante autonomi contratti di servizio altre importanti attività quali assistenza domiciliare integrata, casa di cura geriatrica e consultorio. Soprattutto per quanto concerne i servizi socio – sanitari gestiti in forma autonoma, la presenza di una determinata dotazione organica, ma soprattutto la certezza di poterla continuamente aggiornare in aumento onde poter rispondere adeguatamente alla mutevole e sempre crescente domanda risulta essere, da sempre, elemento imprescindibile della gestione stessa.

Ai sensi dell'art. 18 comma 2 *bis* del d.l. n. 112/2008 conv. dalla l. n. 133/2008, così come modificato dal d.l. n. 78/2009 conv. dalla l. n. 102/2009, le disposizioni che stabiliscono a carico delle amministrazioni di cui all'art. 1 comma 2 del d.lgs. n. 165/2001 divieti o limitazioni alle assunzioni di personale si applicano, in relazione al regime previsto per l'amministrazione controllante, anche alle società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo che siano titolari di affidamenti diretti di servizi pubblici locali senza gara, ovvero che svolgano funzioni volte a soddisfare esigenze di interesse generale aventi carattere non industriale né commerciale, ovvero che svolgano attività nei confronti della pubblica amministrazione a supporto di funzioni amministrative di natura pubblicistica inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'ISTAT ai sensi del comma 5 dell'art. 1 della legge n. 311/2004. Le predette società adeguano, inoltre, le proprie politiche di personale alle disposizioni vigenti per le amministrazioni controllanti in materia di contenimento degli oneri

contrattuali e delle altre voci di natura retributiva, indennitaria o per consulenza.

L'art. 76 comma 7 del medesimo d.l. n. 112/2008 e s.m.i. statuisce 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. Ai fini del computo della percentuale di cui al periodo precedente si calcolano le spese sostenute anche dalle società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo che sono titolari di affidamento diretto di servizi pubblici locali senza gara, ovvero che svolgano funzioni volte a soddisfare esigenze di interesse generale aventi carattere non industriale né commerciale, ovvero che svolgano attività nei confronti della pubblica amministrazione a supporto di funzioni amministrative di natura pubblicistica. Tali disposizioni non si applicano alle società quotate su mercati regolamentari.

Orbene, alla luce di tale quadro normativo nonché delle pronunzie della Corte dei Conti Sezioni riunite n. 27/2011 e della sez. reg. contr. Campania n. 98/2011, il Sindaco pone i due seguenti quesiti (accumunati dalla medesima *quaestio iuris*):

- a) l'estensione del divieto e delle limitazioni alle assunzioni di personale di cui all'art. 18 comma 2 *bis* soprarichiamato è da intendersi applicabile ai soli centri di costo riferiti ai servizi gestiti *in house* dalla società partecipata (assunzioni per centro diurno integrato e per l'asilo nido) o anche in riferimento agli altri servizi gestiti dalle stesse in forma autonoma (assunzioni per assistenza domiciliare integrata, casa di cura geriatrica e consultorio)?
- b) l'obbligo di considerare nel calcolo della spesa del personale dell'Ente anche quella sostenuta dalla società partecipata ai sensi dell'art. 76 comma 7 sopracitato è da intendersi riferito alle sole spese del personale sostenute dalla partecipata per i centri di costo relativi ai servizi gestiti *in house* o anche agli altri servizi gestiti dalla stessa in forma autonoma?

OSSERVA CHE

La richiesta di parere in esame 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 n. 131 del 2003, recante adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha attribuito alla Corte dei conti.

In relazione allo specifico quesito formulato dal Comune di Osio Sotto (BG), la Sezione evidenzia quanto segue.

AMMISSIBILITA'

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta proveniente dal Comune di Osio Sotto (BG) rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7 comma ottavo, della legge 5 giugno 2003, n. 131, norma in forza della quale Regioni, Province e Comuni possono chiedere a dette Sezioni pareri in materia di contabilità pubblica nonché ulteriori forme di collaborazione ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

In proposito, questa Sezione ha precisato, in più occasioni, che la 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: 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.

Con specifico riferimento all'ambito di legittimazione soggettiva ed oggettiva degli enti in relazione all'attivazione di queste particolari forme di collaborazione, è ormai consolidato l'orientamento che vede nel caso del Comune, il Sindaco o, nel caso di atti di normazione, il Consiglio comunale quale organo che può proporre la richiesta.

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare che la disposizione contenuta nel co. 8, dell'art. 7 della legge 131 deve essere raccordata con il precedente co. 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 ulteriori 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 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 fa escludere qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa che ricade nella esclusiva competenza dell'autorità che la svolge o 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 la stessa risulta ammissibile, oltre che sul piano soggettivo, anche sul piano oggettivo.

Infatti il quesito coinvolge disposizioni di matrice finanziaria limitative delle spese di personale con evidente incidenza sugli equilibri di bilancio dell'Amministrazione locale anche nei rapporti con gli organismi partecipati.

MERITO

In via preliminare, la Sezione precisa che la decisione in ordine all'interpretazione ed applicazione in concreto delle disposizioni in materia è di esclusiva competenza dell'ente locale rientrando nella piena discrezionalità e responsabilità dell'Amministrazione.

Quest'ultima, ovviamente, potrà orientare la sua decisione in base alle conclusioni contenute nel parere della Sezione, sviluppate in termini di enunciazione dei principi ermeneutici della materia.

I. L'IMPUTAZIONE ALL'ENTE LOCALE SOCIO DELLE SPESE DI PERSONALE SOSTENUTE DALL'ORGANISMO PARTECIPATO: EXCURSUS NORMATIVO ED INTERPRETATIVO

Ai fini di un compiuto esame dei due quesiti proposti dal Sindaco nella richiesta di parere, è necessario un breve excursus dell'evoluzione normativa ed esegetica in relazione alla fattispecie in oggetto.

La giurisprudenza della Sezione ha, da tempo, chiarito che vanno considerate come sostenute direttamente dall'ente locale anche le spese di personale iscritte nel bilancio della società pubblica *in house*, tanto nel caso di partecipazione totalitaria unica, quanto nel caso di compartecipazione plurisoggettiva intercorsa fra vari enti locali da computare in misura proporzionale alla partecipazione detenuta¹.

Il Collegio osserva che l'imputazione in capo all'ente locale socio delle spese sostenute dagli organismi partecipati ha conosciuto una prima – seppur parziale - cristallizzazione normativa con l'art. 76 comma 1 del d.l. n. 112/2008 convertito nella l. n. 133/2008, in materia di spese del personale. Ai fini della verifica del contenimento di tali oneri da parte dell'ente locale ex art. 1 co. 557 della legge n. 296/2006 è necessario computare anche la spesa

¹ Corte dei Conti, sez. controllo Lombardia, del. n. 99/2008.

relativa a *"tutti i soggetti a vario titolo utilizzati, senza estinzione del rapporto di impiego, in strutture e organismi variamente denominati e partecipati o comunque facenti capo all'ente"* (cfr., attualmente, l'art. 1 co. 557 bis della l. n. 296/2006).

L'enunciazione di tali principi generali ha conosciuto concreta applicazione da parte della Sezione anche nell'esercizio del controllo sulla sana gestione finanziaria; ad esempio, in una fattispecie avente ad oggetto l'esternalizzazione ad una società *in house* multiservizi di alcune attività strumentali, si è segnalata la necessità di "sommare" le spese di personale dell'organismo partecipato a quelle dell'ente locale. Ne è emerso che *"utilizzando la società interamente partecipata che opera in house ed è strumentale all'ente locale, la spesa di personale complessiva riferibile all'ente locale si pone in violazione dei limiti stabiliti dall'art. 1, co. 562 della l. n. 296/2006 e, pertanto, l'ente locale deve operare nei prossimi esercizi per ricondurre la complessiva spesa nei limiti stabiliti dalla norma in questione"* (del. n. 359 del 14 giugno 2011).

Parimenti, in caso di riassunzione all'interno di un servizio svolto precedentemente da società *in house*, per verificare il rispetto dell'art. 1 comma 557 della l. finanziaria 2007 si è ritenuto necessario inserire nella base di calcolo precedente, da prendere a riferimento, anche la spesa di personale sostenuta dalla società stessa².

Tale approdo esegetico della Sezione appare, attualmente, condiviso anche nell'ermenutica del più alto Consesso della Corte dei Conti.

Il principio del consolidamento è, infatti, espressamente avvallato dalle Sezioni Riunite in sede nomofilattica, le quali (cfr. delibera 25 gennaio 2011, n. 3) rinvencono un tendenziale criterio nell'ordinamento *"inteso a rilevare unitariamente le voci contabili riferite alla spesa per il personale tra ente locale e soggetto a vario titolo partecipato a fini di rendere più trasparente la gestione delle risorse e di evitare possibili elusioni delle disposizioni di contenimento della spesa, principio da declinare in coerenza ai parametri normativi specificamente definiti e nel rispetto delle disposizioni vincolistiche previste"*.

Più esplicitamente, le medesime Sezioni Riunite in sede nomofilattica (del. n. 27 del 12 maggio 2011), analizzando la quantificazione della spesa di personale delle Amministrazioni locali in termini di limite percentuale massimo del 40% sulla spesa corrente (operando, in caso di violazione, il divieto assoluto di ulteriori assunzioni), hanno espressamente rammentato che *"il*

² Corte dei Conti, sez. controllo Lombardia, del. n. 139/2009.

limite delineato dalla normativa su cui ci si è soffermati potrebbe rivelarsi maggiormente penalizzante per i comuni che hanno fatto marginale ricorso all'esternalizzazione e comunque potrebbe costituire un incentivo all'affidamento di servizi all'esterno, ove non sia accompagnato da misure antielusive. Anche per questo motivo è necessario accedere ad una nozione più ampia di spesa di personale che vada oltre la rappresentazione in bilancio e tenga conto .. della spesa del personale impiegato in organismi esterni ...".

II. LA LATITUDINE DELLE DISPOSIZIONI OGGETTO DEL QUESITO: ART. 18 COMMA 2 BIS ED ART. 76 COMMA 7 DEL D.L. N. 112/2008 E S.M.I.

In relazione ai due quesiti proposti, l'art. 19 comma 1 del D.L. n. 78 del 2009 (come modificato dalla legge n. 102 del 2009), introducendo l'art. 18 comma 2 bis del d.l. n. 112/2008, ha statuito che le società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo affidatarie dirette di servizi pubblici locali senza gara ovvero che svolgono funzioni volte a soddisfare esigenze di interesse generale aventi carattere non industriale né commerciale ovvero che svolgono attività nei confronti della pubblica amministrazione a supporto di funzioni amministrative di natura pubblicistica inserite nel conto economico consolidato delle P.A. come individuate dall'Istat, ai sensi dell'art. 5 comma 1 legge n. 311 del 2004³:

a) sono vincolate al rispetto dei divieti e delle limitazioni alle assunzioni di personale in relazione al regime previsto per l'Amministrazione controllante;

b) devono adeguare le proprie politiche di personale alle disposizioni vigenti per le Amministrazioni controllanti in materia di contenimento degli oneri contrattuali, delle altre voci di natura retributiva o indennitaria, e per le consulenze.

Tale disposizione è stata espressamente fatta salva dal recente art. 4 comma 17 del d.l. n. 138/2011, ai sensi del quale *"fermo restando quanto previsto dall'art. 18 comma 2 bis, primo e secondo periodo, del decreto legge n. 112/2008, convertito con modificazioni dalla legge n. 133/2008, e successive modificazioni, le società a partecipazione pubblica che gestiscono servizi pubblici locali adottano, con propri provvedimenti, criteri e modalità per il reclutamento del personale e per il conferimento degli incarichi nel rispetto dei principi di cui al comma 3 dell'art. 35 del decreto legislativo n. 165/2001"*.

Inoltre, il legislatore - con il d.l. n. 98/2011 convertito nella l. n.

³ La fonte normativa nazionale del c.d. "elenco ISTAT" è, attualmente, costituita dall'articolo 1 comma 3 della legge 31 dicembre 2009 n. 196.

122/2011 - ha attribuito espresso riconoscimento normativo all'orientamento giurisprudenziale della Corte dei Conti per quanto concerne lo specifico profilo del calcolo "consolidato" delle spese di personale ex art. 76 comma 7 del d.l. n. 112/2008.

Più nel dettaglio, l'art. 20 comma 9 del d.l. n. 98/2011 (convertito dalla l. n. 111/2011), novellando il predetto art. 76 comma 7 del d.l. n. 112/2008, statuisce che ai fini del computo percentuale "*si calcolano le spese sostenute anche dalle società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo che sono titolari di affidamento diretto di servizi pubblici locali senza gara, ovvero che svolgono funzioni volte a soddisfare esigenze di interesse generale aventi carattere non industriale né commerciale, ovvero che svolgono attività nei confronti della pubblica amministrazione a supporto di funzioni amministrative di natura pubblicistica. La disposizione di cui al precedente periodo non si applica alle società quotate su mercati regolamentari*".

L'individuazione degli enti rientranti nell'alveo delle disposizioni ex art. 18 comma 2 *bis* del d.l. n. 112/2008 e s.m.i. nonché dell'art. 76 comma 7 del medesimo d.l. n. 122/2008 e s.m.i è il necessario presupposto per affrontare i dubbi interpretativi posti dal Comune di Osio Sotto (BG).

Il legislatore individua tre tipologie di soggetti:

- a) le società a totale partecipazione pubblica locale o di controllo che siano titolari di affidamenti diretti di servizi pubblici locali;
- b) le società a totale partecipazione pubblica locale o di controllo che svolgono funzioni volte a soddisfare esigenze di interesse generale aventi carattere non industriale né commerciale (*id est*, società che svolgono servizi pubblici locali privi di rilevanza economica);
- c) le società a totale partecipazione pubblica locale o di controllo che svolgono attività nei confronti della pubblica amministrazione a supporto di funzioni amministrative di natura pubblicistica, ossia le c.d. "società strumentali".

In sintesi, rientrano nel perimetro del consolidamento del d.l. n. 98/2011 convertito dalla l. n. 111/2011 e del contenimento della spesa di personale ex art. 19 comma 1 del D.L. n. 78 del 2009 tutte le società – quantomeno - controllate da enti locali che siano titolari di affidamenti diretti di servizi pubblici locali, oppure che comunque svolgano servizi pubblici locali privi di rilevanza economica (a prescindere dall'affidamento diretto), oppure

che svolgano attività strumentali (anch'esse a prescindere dall'affidamento diretto)⁴.

Sono, al contrario, escluse le società – seppur controllate da enti locali – quotate nonché quelle titolari di affidamenti di servizi pubblici locali a rilevanza economica mediante procedura ad evidenza pubblica.

La minor latitudine delle due disposizioni in oggetto nel caso di società che svolgono servizi pubblici locali a rilevanza economica, legata all'illustrata necessità del requisito ulteriore dell'affidamento diretto, è coerente con la natura di "attività di impresa di enti pubblici" (Corte Cost. n. 326/2008), fisiologicamente protesa al mercato e rivolta al pubblico (consumatori o utenti), a differenza sia della c.d. "attività amministrativa di diritto privato" propria delle società strumentali sia, ovviamente, delle società che svolgono servizi pubblici locali privi di rilevanza economica.

Sotto il profilo operativo, il consolidamento delle spese di personale è un evidente incentivo ad una più stringente *governance* delle società controllate da parte degli enti locali soci, atteso che gli incrementi delle spese di personale da parte di tali organismi possono riflettersi – in presenza delle condizioni di legge - sull'ente locale in termini di divieto di assunzioni da parte dell'Amministrazione.

Peraltro, il Collegio osserva che l'art. 18 comma 2 *bis* del d.l. n. 112/2008, nell'individuare le tre tipologie di società controllate oggetto dei limiti di spesa, contiene il seguente riferimento finale: "*inserite nel conto economico consolidato della P.A., come individuate dall'Istat, ai sensi del comma 5 dell'art. 1 della Legge n. 311/04*".

Ne deriva che esso troverebbe applicazione alle sole società a capitale locale inserite, altresì, nell'elenco ISTAT.

Tale perimetro presenta – però - un noto problema, poiché la mancata specificazione in ordine alla circostanza se l'elenco ISTAT abbia natura ricognitiva o costitutiva della natura pubblica ingenera incertezze in ordine all'individuazione dei soggetti che siano tenuti all'applicazione delle misure di contenimento della spesa, considerato che l'elenco, anche per la sua formazione annuale e progressiva, non contiene l'indicazione di tutti i soggetti che presentano le caratteristiche proprie dell'Amministrazione pubblica ai sensi della normativa comunitaria. In proposito, la giurisprudenza contabile ha

⁴ Peraltro, come noto, ai sensi del "decreto Bersani" laddove le società strumentali siano affidatarie dirette dell'attività da parte dell'ente locale socio totalitario, la gestione di funzioni autonome in favore di terzi non appare consentita, atteso il requisito legale dell'esercizio dell'attività societaria esclusivamente in favore dell'Amministrazione di riferimento.

evidenziato che, *"in disparte ogni questione sulla natura dell'atto ricognitivo dell'ISTAT, si pongono problemi sulla completezza dei dati in possesso dell'Istituto. Dell'elenco redatto dall'Istituto dovrebbero far parte tutti gli enti che rispondono ai requisiti richiesti dai regolamenti comunitari ed in particolare quello che ha approvato il SEC 95 (n. 2223 del 1996). Rischiano di sfuggire alla conoscenza dell'Istituto, e quindi all'inserimento nell'elenco, taluni organismi pubblici soprattutto a livello locale (società pubbliche, fondazioni, consorzi e simili) che potrebbero avere le caratteristiche per essere considerati amministrazioni pubbliche. Viene, così, alterato il raggiungimento degli obiettivi posti dalla legge di contabilità e di finanza pubblica, con effetti anche sul conto consolidato della P.A. e quindi sulla reale rappresentazione della situazione economica del Paese"*.⁵

Orbene, sul punto, come rammentato da recente giurisprudenza contabile (cfr. Sezione regionale di controllo per il Piemonte, n. 56/2011; Sezione regionale di controllo per la Toscana, n. 12/2011), l'esigenza di una estensione della platea dei destinatari dei vincoli posti ai fini di contenimento della spesa pubblica potrebbe essere vanificata da una lettura esclusivamente letterale delle norme che prevedono detto rinvio, ovvero dall'applicazione delle stesse alle sole amministrazioni incluse nell'ultimo elenco pubblicato dall'ISTAT. Al riguardo basti rilevare come l'inserimento nell'elenco ISTAT dipende anche dall'adempimento, da parte dei soggetti interessati, dell'obbligo di fornire tutti i dati richiesti per le rilevazioni previste dal programma statistico nazionale. Inoltre, un'interpretazione strettamente letterale indurrebbe a non applicare gli obblighi di contenimento della spesa per un esercizio finanziario, ai soggetti costituiti dopo il censimento da parte dell'ISTAT, o comunque dopo la pubblicazione dell'elenco di cui alla legge n. 196 del 2009.

In altri termini deve ritenersi che, ai fini dell'individuazione dei soggetti coinvolti dalle previsioni vincolistiche che indicano come destinatari le amministrazioni di cui al comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, non debba farsi riferimento esclusivo alle sole amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'ISTAT, bensì a tutte le "unità istituzionali" per le quali sussista il possesso dei requisiti richiesti dagli specifici regolamenti comunitari. L'elenco dell'ISTAT, come rilevabile anche dalla lettera della previsione di cui alla stessa legge n. 196 del 2009, ha più

⁵ Corte dei Conti, Sezione del controllo sugli enti, Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'ISTAT per gli esercizi 2008 e 2009, approvata con delibera n. 7 del 24 marzo 2011.

propriamente valore ricognitivo e non costitutivo dei requisiti che determinano l'inclusione di determinati soggetti nel settore "Amministrazioni pubbliche" (Settore S13, secondo il SEC 95).

III. LA POSSIBILE CONFIGURABILITÀ, IN TERMINI ASTRATTI, DELLE ATTIVITÀ SVOLTE DALLA SOCIETÀ QUALI SERVIZI PUBBLICI LOCALI A RILEVANZA ECONOMICA

Enucleata la latitudine definitoria delle due disposizioni oggetto dei quesiti posti dal Comune di Osio Sotto (BG), è necessario "mettere a fuoco" l'effettiva rilevanza della *quaestio iuris* sulla possibile limitazione di tali norme ai soli centri di costo dei servizi gestiti *in house*, con asserita esclusione delle altre attività gestite autonomamente.

Orbene, non vi è chi non veda come il dubbio acquisti rilievo solo laddove le attività svolte dalla società possano essere qualificabili – in astratto, ferma in concreto la valutazione del Comune - in termini di servizi pubblici locali a rilevanza economica.

Infatti, come illustrato, ai fini dell'applicabilità dell'art. 18 comma 2 *bis* e dell'art. 76 comma 7 del d.l. n. 112/2008 unicamente le società che svolgono servizi pubblici locali a rilevanza economica presuppongono l'affidamento diretto: in questo solo caso, pertanto, acquista rilievo il dubbio interpretativo sui servizi resi dalla società in via autonoma (e dunque non *in house* per l'ente locale socio).

Al contrario, le altre due categorie di società (società aventi ad oggetto servizi pubblici locali privi di rilevanza economica o attività strumentali) prescindono *ex se* dall'affidamento diretto ai fini dell'applicazione delle citate disposizioni, essendo sufficiente il presupposto della partecipazione azionaria (quantomeno) di controllo da parte dell'ente locale nonché della specifica attività svolta (per l'appunto, servizi pubblici locali privi di rilevanza economica/attività strumentali). In questi due casi il Legislatore non attribuisce specifico rilievo alle modalità di affidamento/gestione, essendo il discrimine normativo legato *sic et simpliciter* alla natura "generale" delle esigenze soddisfatte oppure allo svolgimento di attività a supporto di funzioni pubblicistiche della pubblica amministrazione ("*società a totale partecipazione pubblica locale o di controllo che svolgono funzioni volte a soddisfare esigenze di interesse generale aventi carattere non industriale né commerciale*"; "*società a totale partecipazione pubblica locale o di controllo che svolgono attività nei confronti della pubblica amministrazione a supporto di funzioni amministrative di natura pubblicistica*").

Ricorrendo queste due fattispecie il Comune di Osio Sotto (BG), essendo pacifica la partecipazione totalitaria alla società oggetto del presente parere, dovrebbe valutare:

1) la natura generale delle esigenze soddisfatte mediante le attività di assistenza domiciliare integrata, di casa di cura geriatrica e consultorio;

2) la funzione pubblicistica "supportata" dai contratti di servizio.

E', dunque, un *prius* logico dei due quesiti posti dall'Ente la verifica se le attività gestite in autonomia possano essere - quantomeno astrattamente - qualificabili in termini di servizi pubblici locali a rilevanza economica.

Solo in caso di risposta affermativa, e sempre impregiudicata la valutazione in concreto da parte dell'Amministrazione, il Collegio potrà utilmente deliberare la necessità dell'affidamento diretto per ogni singolo centro di costo ai fini dell'applicabilità degli artt. 18 comma 2 *bis* e 76 comma 7 del d.l. n. 112/2008 alla società partecipata nel suo complesso, vagliando, in sostanza, se ogni servizio svolto dalla società partecipata debba essere affidato direttamente dall'ente locale socio unico, con esclusione della "quota parte" di servizi gestiti autonomamente. Si ribadisce che - in base al chiaro tenore della *littera legis* - nelle altre due ipotesi (servizi pubblici locali privi di rilevanza economica ed attività strumentali) è sufficiente valutare la natura dell'attività svolta dalla società controllata, a prescindere dal fatto che l'affidamento sia *in house* o meno.

Orbene, in linea di principio, le attività citate nel quesito appaiono riconducibili nell'alveo dei servizi pubblici locali, e non nelle attività strumentali le quali ricomprendono i beni e servizi erogati da società a diretto ed immediato supporto di funzioni amministrative di matrice pubblicistica di cui resta titolare l'ente di riferimento e con i quali lo stesso ente provvede al perseguimento dei propri fini istituzionali⁶.

D'altronde, seppure in relazione a diversa disposizione normativa, in materia di cooperazione interlocale per lo svolgimento di attività socio-assistenziali recente giurisprudenza contabile (Sez. Lazio, del. n. 15/2011) ha precisato con chiarezza la distinzione tra funzione amministrativa e servizio pubblico: "*un consorzio di comuni che persegue le finalità di cura e assistenza sociale non può essere considerato un mero di consorzio di funzioni amministrative, in ragione della natura eterogenea dell'attività della pubblica*

⁶ Cons. Stato, sez. V, n. 4346/2009 e n. 3766/2009. Con particolare riferimento al requisito della strumentalità, la giurisprudenza amministrativa ha chiarito che esso sussiste "...allorquando l'attività che le società sono chiamate a svolgere sia rivolta agli stessi enti promotori o comunque azionisti della società per svolgere le funzioni di supporto di tali amministrazioni pubbliche, secondo l'ordinamento amministrativo" e per il perseguimento dei loro fini istituzionali.

amministrazione che, nell'ambito dei servizi alla persona (di assistenza sociale e domiciliare), agisce tendenzialmente non secondo atti autoritativi di diritto pubblico, ma in attuazione di diritti soggettivi individuali e collettivi (diritto all'assistenza e alla salute)... La distinzione tra funzione amministrativa e servizio pubblico resta valida, quale che sia la teoria che consente l'individuazione della categoria di servizio pubblico (tesi del servizio pubblico in senso soggettivo; tesi del servizio pubblico in senso oggettivo; tesi mista)".

Ciò detto, in questa sede consultiva, appare indubbiamente più arduo, valutare in linea generale se i servizi pubblici locali "autonomamente gestiti" dalla società interamente partecipata dal Comune di Osio Sotto (BG) abbiano rilevanza economica o meno.

Come noto, la giurisprudenza della Sezione⁷, in raccordo con la giurisprudenza amministrativa⁸, ha da tempo ribadito che la rilevanza economica deve essere riconosciuta non solo a quei servizi in cui sia configurabile una gestione imprenditoriale e la tariffa richiesta all'utente finale assolva la funzione di coprire integralmente i costi dell'attività, ma anche a quei servizi a carattere erogativo rispetto all'utenza finale che, in considerazione delle forme di esternalizzazione di cui l'ente pubblico si avvale per la gestione, presuppongono la creazione di un mercato "alla radice".

In altri termini, ciò che conta è la presenza nel mercato di operatori potenziali disposti a gestirlo a fronte di una copertura integrale o parziale dei costi da parte della fiscalità generale.

A questa stregua, quindi, deve distinguersi sul piano della rilevanza economica tra:

- servizi pubblici che possono essere svolti *ex se* in maniera remunerativa rispetto all'utenza finale, o quantomeno in termini di economicità ai sensi dell'art. 2082 c.c., garantendo l'equilibrio tra costi e ricavi del servizio;

- servizi pubblici che, pur in astratto riconducibili alla categoria dei servizi privi di rilevanza economica, potrebbero acquisire una rilevanza economica ove l'amministrazione li affidasse alla gestione di soggetti privati; rileva, infatti, l'esistenza - in potenza - di un possibile mercato di riferimento anche a fronte di un intervento finanziario pubblico;

- servizi in cui l'assenza di operatori, anche potenziali, determina la necessità di una gestione esclusivamente pubblica, attesa l'erogazione gratuita o a prezzo politico.

⁷ Corte dei Conti, sez. controllo Lombardia, del. n. 195/2009.

⁸ Tar Lombardia, n. 1891/2010.

In definitiva, per i servizi privi di rilevanza economica l'assenza di un mercato concorrenziale non dipende solo dal carattere obiettivo dell'attività (ossia dalla tipologia di bisogni soddisfatti), ma deriva anche dalla modalità di gestione prescelta (*id est* della sussistenza o meno del canone dell'economicità) o dalla presenza, anche in potenza, di una competizione sul mercato.

Tale criterio discretivo della "redditività potenziale" tiene conto di eventuali finanziamenti pubblici (cfr. Corte Costituzionale nn. 325/2010 e 26/2011).

Fermo il principio, di matrice comunitaria, della possibile rilevanza del mercato di riferimento, la giurisprudenza nazionale si è soffermata soprattutto sulle modalità di esplicazione del servizio quale criterio discretivo.

Nel dettaglio, la Sezione ha precisato che possono rientrare nei servizi pubblici a rilevanza economica i cosiddetti servizi "sociali", connotati da un forte rilievo socio – assistenziale, qualora per le modalità di esplicazione, presentino una rilevante componente economica, tesa ad assicurare non solo la mera copertura dei costi sostenuti, ma anche un potenziale profitto di impresa⁹.

L'identificazione tra servizi sociali (ovvero quelli aventi ad oggetto la soddisfazione di bisogni primari della persona costituzionalmente tutelati, tali da giustificare una disciplina speciale rispetto a quella generale ispirata alla promozione della concorrenza) e servizi privi di rilevanza economica appare impropria sia per eccesso che per difetto. Per eccesso, poiché non è affatto scontato che i servizi sociali non possano avere carattere economico, o meglio non possano essere gestiti in forma d'impresa; per difetto, laddove, nell'ambito dei servizi privi di rilevanza economica possono essere considerati, ad esempio anche i servizi culturali, educativi e ricreativi.

Ergo, ai fini della distinzione tra servizi pubblici locali a rilevanza economica e servizi pubblici locali privi di tale rilevanza, a fronte della rilevata inidoneità di criteri distintivi di natura astratta, sostanzialistica e/o ontologica, occorre far ricorso in modo pragmatico ad un criterio relativistico, che tenga conto delle peculiarità del caso concreto, quali la struttura del servizio, le modalità del suo espletamento, i suoi specifici connotati economico - organizzativi, la natura del soggetto chiamato ad espletarlo, la disciplina normativa del servizio¹⁰.

⁹ Corte dei Conti, sez. controllo Lombardia, del. n. 753/2010.

¹⁰ Cons. Stato, Sez. V, n. 6529/2010, che – nel caso di specie – ha ritenuto legittima la gestione di un servizio di mensa scolastica mediante il modello dell'istituzione,

Ancor più esplicitamente, la Magistratura contabile ha osservato che *“la valutazione in termini di rilevanza economica o meno del servizio pubblico relativo alla gestione di una casa di riposo può essere effettuata esclusivamente dal Comune che ne conosce sia i costi, sia i margini di copertura degli stessi ad opera dei corrispettivi erogati dagli utenti”* (Corte dei Conti, sez. Sardegna, 18/6/2007, n. 9).

D'altronde, i servizi sanitari e sociali - rientrando nell'allegato II B del Codice dei Contratti - restano soggetti, oltre che all'art. 20, anche all'art. 27 del d.lgs. n. 163/2006, in base al quale l'affidamento di contratti pubblici sottratti in tutto o in parte all'applicazione del Codice deve avvenire nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità (da ultimo, cfr. deliberazioni dell'Autorità di vigilanza dei contratti pubblici n. 73 del 20/7/2011, n. 4 del 14/1/2010, n. 102 del 5/11/2009).

Ciò significa che, nella fattispecie in oggetto, le attività svolte dalla società partecipata sono, in astratto, compatibili con la qualificazione di servizio pubblico locale a rilevanza economica. Laddove, in concreto, l'attività venga prestata in modo antieconomico in quanto i costi di gestione non sono coperti né dai corrispettivi per il servizio reso da parte dell'utenza né da rimborsi o altre forme di contribuzione da parte dell'amministrazione pubblica, il servizio pubblico deve essere qualificato come privo di rilevanza economica (Corte Conti, sez. controllo Friuli Venezia Giulia, n. 344 del 23.12.2010).

IV. L'APPLICAZIONE DELLE DISPOSIZIONI IN OGGETTO AI SERVIZI COMPLESSIVAMENTE RESI DALLA SOCIETÀ INTERAMENTE PARTECIPATA

Seguendo l'illustrato *iter* logico, diviene dunque rilevante verificare se – laddove l'attività della società rivesta, in concreto, natura di servizio pubblico locale a rilevanza economica - l'art. 18 comma 2 *bis* e l'art. 76 comma 7 del d.l. n. 112/2008, nella parte in cui si riferiscono a *“società a totale partecipazione pubblica locale o di controllo che siano titolari di affidamenti diretti di servizi pubblici locali”*, ricomprendano nella rispettiva portata precettiva i soli centri di costo della società relativi alle attività gestite *in house*, con esclusione dei centri di costo afferenti altre attività gestite autonomamente.

Orbene, la Sezione non condivide tale esclusione interpretativa.

Si osserva, infatti, in termini generali che - anche laddove le attività

trattandosi (ripetesi, nelle singola fattispecie oggetto del giudizio) di servizio privo di rilevanza economica.

della società siano sussunte, per le specifiche modalità di erogazione, nell'alveo dei servizi pubblici locali a rilevanza economica - la presenza di alcuni servizi affidati in house dall'ente locale socio è ex se sufficiente ad attrarre complessivamente l'organismo interamente partecipato nell'alveo degli artt. 18 comma 2 *bis* e 76 comma 7 del d.l. n. 112/2008 e s.m.i., anche per quanto concerne altri servizi gestiti dalla stessa in forma "autonoma".

In sostanza non appare possibile, in materia di spese di personale, escludere dai divieti e dalle limitazioni (in relazione al regime applicabile alla Civica Amministrazione socio totalitario) nonché dall'obbligo di consolidamento (in capo al predetto Comune) i centri di costo relativi ai servizi socio – sanitari gestiti autonomamente dalla società partecipata, per le ragioni di seguito illustrate.

In primo luogo, sotto il profilo dell'esegesi teleologica appare significativo il sopraillustrato *excursus* interpretativo della Magistratura contabile, cui il Legislatore ha conferito espresso riconoscimento normativo con le disposizioni di settore oggetto della richiesta di parere. La *ratio* fatta propria dal Legislatore consiste nel far venire in emersione gli andamenti finanziari degli "enti in mano pubblica", intervenendo normativamente sulle relative dinamiche di spesa attesa la diretta incidenza sui bilanci degli enti locali in base alla quota di partecipazione detenuta. In altri termini, l'ampiezza del principio di "non elusione" da applicare *in subiecta materia* e, comunque, la tendenza normativa rivolta ad una generale riduzione della spesa per il personale con parallelismo tra società partecipata ed ente controllante orienta l'interprete a non ravvisare differenza, nel rispetto dei presupposti di legge, in funzione dell'attività esercitata dalla società¹¹.

D'altronde, anche sotto il profilo operativo sembra arduo – nel caso di società che mantengono più servizi - accedere alla tesi della limitazione delle due disposizioni in oggetto ai soli centri di costo/attività *in house*, rendendosi in questo caso necessaria una contabilità rigorosamente separata delle varie attività a fronte di una organizzazione unitaria (come tale presa in considerazione dal Legislatore).

Inoltre, valorizzando un'interpretazione sistematica del dato legale, il fatto stesso che un ente locale conservi una partecipazione di controllo (ed a *fortiori*, come nel caso di specie, totalitaria) in una società presuppone, per espressa previsione legislativa, che "a monte" vi sia già stata una positiva e complessiva valutazione sul perseguimento degli interessi della comunità

¹¹ Corte dei Conti, sez. controllo Campania, parere n. 98 del 8 febbraio 2011, citata nel quesito.

amministrata (di cui l'ente locale è esponenziale) ai sensi dell'art. 3 co. 27 e ss. L. n. 244/2007. L'autonomia di alcuni centri di costo non esclude, dunque, l'imputazione unitaria all'ente locale socio. D'altronde, la stessa esenzione posta da quest'ultima disposizione per i servizi di interesse generale (*id est* i servizi pubblici locali) opera "nell'ambito dei livelli di competenza", e dunque deve essere necessariamente – ed unitariamente - riconducibile allo spettro di attribuzioni dell'Amministrazione locale socio.

Infine, quale esegesi "comunitariamente orientata", il Collegio osserva che nell'ipotesi di società interamente partecipata da un solo ente locale, affidataria *in house* di alcuni servizi pubblici locali a rilevanza economica, la gestione di altri contratti di servizio della società non può essere "autonoma" in senso proprio. In caso contrario, ossia laddove gli ambiti di autonomia della società rispetto al socio pubblico fossero effettivi, verrebbe meno lo stesso rapporto *in house* con l'ente locale.

Come noto, secondo l'orientamento univoco della giurisprudenza comunitaria il ricorso all'affidamento *in house* è legittimo solo allorché l'amministrazione pubblica eserciti sull'organismo distinto un controllo analogo a quello che eserciti sui propri servizi e qualora l'organismo svolga la parte più importante della sua attività con l'amministrazione o con gli enti pubblici che lo detengono (*ex multis*, Corte di Giustizia CE, 18 novembre 1999, causa C-107/98; 11 gennaio 2005, causa C-26/03; 13 gennaio 2005, causa C-84/03; 10 novembre 2005, causa C-29/04; 11 maggio 2006, causa C-340/04; 19 aprile 2007, causa C-295/05; 8 aprile 2008, causa C-337/05; 17 luglio 2008, causa C-371/05). Tali requisiti, costituendo un'eccezione alle regole generali del diritto comunitario, vanno interpretati restrittivamente (Corte di Giustizia CE, 6 aprile 2006, C.410/04).

La partecipazione pubblica totalitaria costituisce requisito necessario (Corte di Giustizia CE, sez. II, 19 aprile 2007, C-295/05), ma non sufficiente (Corte di Giustizia CE, 11 maggio 2006, C-340/04), occorrendo maggiori strumenti di controllo rispetto a quelli previsti dal diritto civile. In particolare:

- a) il consiglio di amministrazione della società non deve avere rilevanti poteri gestionali e all'ente pubblico controllante deve essere consentito esercitare poteri maggiori rispetto a quelli che il diritto societario riconosce normalmente alla maggioranza sociale;
- b) l'impresa non deve avere acquisito una vocazione commerciale che renda precario il controllo dell'ente pubblico (Corte di Giustizia CE, 10 novembre 2005, C-340/04), anche

desumibile dall'estensione del raggio di azione ben oltre il perimetro del territorio comunale di origine, "operando anche su quello di Comuni più o meno limitrofi" (Cons. Stato sez. V, 11 agosto 2010, n. 5620);

- c) le decisioni più importanti devono essere sottoposte al vaglio preventivo dell'ente affidante, occorrendo un'influenza determinante da parte del socio pubblico sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni importanti (Corte di Giustizia CE, 11 maggio 2006, C-340/04).

Ne deriva, come accennato, che nell'attuale quadro comunitario (ed anche prescindendo dal maggior rigore nell'ordinamento nazionale ex d.l. n. 138/2011) gli affidamenti *in house* di servizi pubblici locali a rilevanza economica non sono compatibili con l'esistenza di altri centri di costo della società che svolgono attività connotate da reale autonomia rispetto alle decisioni dell'ente locale socio (nel senso di "*dedizione sostanzialmente esclusiva*" dell'attività ai bisogni e ai fini dell'Amministrazione locale socio, cfr. Cons. Stato sez. V n. 5082/2009).

In estrema sintesi, in relazione alla fattispecie in oggetto, la natura del rapporto *in house* per alcuni servizi sotto il profilo del necessario "controllo analogo" conforma l'intera attività della società pubblica.

* * * * *

Sintetizzando, dunque, l'*excursus* interpretativo sin qui sviluppato:

- i) il principio del consolidamento delle spese di personale dell'ente locale con gli organismi partecipati, da computare in misura proporzionale alla partecipazione detenuta, è stato da tempo affermato in via giurisprudenziale dalla Corte dei Conti, ed il legislatore vi ha fornito – seppur settoriali - "esplicitazioni normative";
- ii) rientrano nel perimetro del consolidamento dell'art. 76 comma 7 del d.l. n. 112/2008 e del contenimento della spesa di personale ex art. 18 comma 2 *bis* del medesimo d.l. n. 112/2008 (quest'ultimo espressamente fatto salvo dall'art. 4 comma 17 del d.l. n. 138/2011) tutte le società controllate da enti locali che siano titolari di affidamenti diretti di servizi pubblici locali a rilevanza economica, oppure che svolgano servizi pubblici locali privi di rilevanza

economica (a prescindere dall'affidamento diretto), oppure che svolgano attività strumentali (anch'esse a prescindere dall'affidamento diretto). Sono, al contrario, escluse le società – seppur controllate da enti locali – quotate, nonché quelle titolari di affidamenti di servizi pubblici locali a rilevanza economica mediante procedura ad evidenza pubblica. I limiti *ex art.* 18 comma 2 *bis* trovano applicazione alle società a capitale locale inserite nell'elenco ISTAT che, secondo la prevalente giurisprudenza contabile, riveste peraltro natura ricognitiva;

- iii) ai fini dell'applicabilità dell'art. 18 comma 2 *bis* e dell'art. 76 comma 7 del d.l. n. 112/2008 il dubbio interpretativo sulla disciplina normativa propria dei centri di costo "autonomi" può, astrattamente, concernere solo le società che svolgono servizi pubblici locali a rilevanza economica, le quali sole presuppongono l'affidamento diretto (e dunque la natura *in house* dei servizi resi); come detto, nel caso di servizi pubblici locali privi di rilevanza economica o di attività strumentali, in base alla lettera della legge è sufficiente la partecipazione di controllo dell'ente locale, a prescindere dal fatto che le attività della società siano rese *in house* o meno;
- iv) le attività svolte da una società *in house* in materia socio – assistenziale e sanitaria possono astrattamente assumere rilevanza economica, ferma la valutazione in concreto delle modalità di erogazione del servizio. Infatti, per i servizi privi di rilevanza economica l'assenza di un mercato concorrenziale non dipende solo dal carattere obiettivo dell'attività (ossia dalla tipologia di bisogni soddisfatti), ma anche dalla modalità di gestione prescelta (*id est* dalla sussistenza o meno del canone dell'economicità) o dalla presenza, anche in potenza, di una competizione sul mercato, tenendo conto di eventuali finanziamenti pubblici;
- v) nella fattispecie in oggetto, anche laddove le attività della società fossero sussunte - in concreto per le specifiche modalità di erogazione - nell'alveo dei servizi pubblici locali a rilevanza economica, comunque troverebbero applicazione i citati disposti normativi all'insieme delle attività medesime. Infatti, ad avviso della Sezione la presenza di alcuni servizi

affidati *in house* dall'ente locale è *ex se* sufficiente ad attrarre complessivamente la società controllata nell'alveo degli artt. 18 comma 2 *bis* e 76 comma 7 del d.l. n. 112/2008 e s.m.i., anche per quanto concerne altri servizi gestiti dalla stessa con "autonomi" contratti di servizio. Depone in tal senso un'esegesi teleologica e sistematica del contesto normativo nazionale, incentrato sull'organizzazione societaria unitariamente intesa, nonché il rilievo – di genesi comunitaria – per cui ai fini dell'*in house providing* il requisito del controllo analogo conforma l'intera attività della società pubblica.

* * * * *

In conclusione, l'attività della società interamente partecipata dal Comune di Osio Sotto (BG) – sia essa affidataria diretta di servizi pubblici locali a rilevanza economica, oppure svolga servizi pubblici locali privi di tale rilevanza o attività strumentali - è imputata nel suo complesso all'ente locale socio totalitario anche in relazione ai centri di costo (e relativi servizi) "autonomi" indicati nella richiesta di parere, ai fini dell'applicazione della disciplina delle spese di personale ex art. 18 comma 2 *bis* nonché del consolidamento ex art. 76 comma 7 del d.l. n. 112/2008.

P.Q.M.

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione

L'Estensore
(Alessandro Napoli)

Il Presidente
(Nicola Mastropasqua)

Depositato in Segreteria il
20 settembre 2011
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)