



Corte dei Conti
Sezione Regionale di Controllo per la Toscana
composta dai magistrati:

- Pres. Sezione Vittorio GIUSEPPONE	Presidente
- Cons. Paolo PELUFFO	Componente
- Cons. Graziella DE CASTELLI	Relatore
- Cons. Raimondo POLLASTRINI	Componente
- 1°Ref. Laura D'AMBROSIO	Componente
- 1°Ref. Marco BONCOMPAGNI	Componente

VISTO l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

VISTO il Testo Unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei Conti;

VISTA la legge 5 giugno 2003 n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

VISTO il regolamento (14/2000) per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei Conti, deliberato dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti in data 16 giugno 2000 e successive modifiche;

VISTA la convenzione stipulata il 16 giugno 2006 tra Sezione Regionale, Consiglio delle autonomie locali e Giunta regionale Toscana in materia di "ulteriori forme di collaborazione" tra Corte ed Autonomie, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della citata legge n. 131 del 2003.

UDITO nella Camera di consiglio del 7 ottobre 2011 il relatore, Cons. Graziella De Castelli;

PREMESSO

Il Consiglio delle autonomie locali ha inoltrato alla Sezione, con nota in data 28 luglio 2011 prot. n. 12911/1.13.9, richiesta di parere formulata dal Sindaco del comune di Campi Bisenzio, in cui l'ente chiede la corretta interpretazione della norma di cui all'art. 76, comma 7 del D.L. 112/2008, convertito in L. 133/2008, come modificato dall'art. 20, comma 9 del D.L. 98/2011,

convertito in L. 111/2011, nella parte in cui impone di calcolare le spese di personale derivanti da società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo. Precisamente l'ente chiede:

1. se le società partecipate da considerare siano quelle in cui la percentuale di partecipazione è compresa tra il 50 e il 100% o quelle in cui l'ente possiede un rappresentante nel consiglio di amministrazione;

2. se le spese sostenute dalle società partecipate vanno considerate in quota parte proporzionalmente alla percentuale di partecipazione dell'ente o nel loro valore assoluto;

3. se le spese da considerare siano quelle correnti e del personale da sommarsi a quelle analoghe dell'ente o solo quelle per il personale.

CONSIDERATO

Secondo ormai consolidati orientamenti assunti dalla Corte dei conti in tema di pareri da esprimere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, occorre verificare in via preliminare se la richiesta di parere formulata presenti i necessari requisiti di ammissibilità, sia sotto il profilo soggettivo, che riguarda la legittimazione dell'organo richiedente, sia sotto il profilo oggettivo, che concerne l'attinenza dei quesiti alla materia della contabilità pubblica, come espressamente previsto dalla legge, e la coerenza dell'espressione di un parere con la posizione costituzionale assegnata alla Corte dei conti ed il ruolo specifico delle Sezioni regionali di controllo.

Nel caso in esame, la richiesta di parere è ammissibile sotto il profilo soggettivo, provenendo essa dal Sindaco del comune interessato, tramite il Consiglio delle autonomie.

In ordine al requisito oggettivo, occorre preliminarmente accertare se la richiesta di parere sia riconducibile alla materia della contabilità pubblica, se sussistano i requisiti di generalità ed astrattezza, se il quesito non implichi valutazione di comportamenti amministrativi, ancor più se connessi ad atti già adottati o comportamenti espletati, se l'ambito in concreto sia oggetto di indagini della procura regionale o di giudizio innanzi alla sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti, ovvero oggetto di contenzioso penale, civile o amministrativo. Anche sotto il profilo oggettivo la richiesta in esame risponde ai parametri su indicati ed è, pertanto, da ritenersi ammissibile.

Nel merito, la norma di cui all'art. 20, comma 9 del D.L. 98/2011, convertito in L. 111 del 15 luglio 2011 ha introdotto un nuovo periodo all'art. 76, comma 7 del D.L. 112/2008 convertito in L. 133/2008 (a sua volta integrato dall'art. 14, comma 9 della L. 122/2010), in virtù del quale l'articolo in questione recita: "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. 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. 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 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."

Il legislatore limita la fattispecie normativa alle società destinatarie di affidamento diretto di servizi, a quelle che svolgono servizi privi di rilevanza economica e a quelle che svolgono servizi a supporto di funzioni amministrative (società strumentali), escludendo le società quotate in mercati regolamentati e le società che hanno ricevuto l'affidamento con procedura competitiva sul presupposto che, per queste ultime, la previsione di una gara assicuri la presenza dei requisiti di economicità, efficienza ed efficacia necessari all'attuazione del "buon andamento" chiesto dalla Costituzione all'art. 97, mediante il confronto competitivo sul mercato e la verifica della congruità dei costi, soprattutto in materia di personale.

La norma in questione avvalorava l'interpretazione già avanzata da diverse sezioni regionali in riferimento a svariati soggetti partecipati (unioni, comunità montane, consorzi e società partecipate) e avallata dalle Sezioni riunite della Corte dei conti che, nella deliberazione n. 3/2011, hanno sostenuto che sussiste nell'ordinamento "un tendenziale principio inteso a rilevare unitariamente le voci contabili riferite alla spesa per personale tra ente locale e soggetto a vario titolo partecipato al fine di rendere più trasparente la gestione delle risorse", precisando, altresì, che tale principio deve fungere da canone di riferimento affinché sia data rigorosa ed effettiva attuazione alle diverse disposizioni di contenimento della spesa e sia scongiurato il rischio di elusioni delle stesse. Difatti non vi è dubbio che l'espansione del fenomeno delle esternalizzazioni delle attività delle amministrazioni locali sia nato dall'esigenza di perseguire la maggiore efficienza privatistica nella resa dei servizi pubblici, ma lo sviluppo straordinario del fenomeno va interpretato anche quale reazione alle limitazioni poste alla gestione finanziaria dalle ultime leggi finanziarie che hanno spinto gli amministratori locali a trasferire all'esterno molte attività, alleggerendo il bilancio dei relativi oneri e trasferendo il personale interessato.

La norma di cui all'art. 76 citato risponde all'esigenza di evitare elusioni ponendosi, peraltro, in linea con i principi espressi con la recente deliberazione n. 27/2011 dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti che, chiamate a pronunciarsi in funzione nomofilattica in ordine al "significato da attribuire all'espressione spesa di personale da considerare ai fini del calcolo dell'incidenza percentuale di cui al comma 7 dell'art. 76 D.L. 112/08 s.m.i.", operano una differenziazione tra l'aggregato rilevante per la verifica del rispetto della spesa storica di personale (commi 557 e 562 dell'articolo unico della legge finanziaria per il 2007) e quello da assumersi quale referente per il raffronto con la spesa corrente, stabilendo che, ai fini di quest'ultima accezione, va ritenuto applicabile il concetto di spesa di personale "al lordo delle voci escluse nella determinazione dell'aggregato da considerare per il confronto in serie storica". Le SS.RR., in tale sede hanno confermato la necessità di "scandagliare il bilancio secondo criteri che possono prescindere dalla imputazione formale ed attengono alla effettiva qualità della spesa giacché il limite riferito esclusivamente ad elementi tratti dal bilancio dell'Ente può non rivelarsi equo in quanto non tiene conto dei diversi modelli di governance e dei processi di esternalizzazione che meriterebbe una più accurata valutazione".

In relazione al primo quesito, la Sezione ritiene che possano prospettarsi due diverse soluzioni interpretative in riferimento alla locuzione "società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo"

Ad una prima lettura la locuzione sembra riferirsi a quelle società a totale partecipazione pubblica o con una percentuale uguale o superiore al 50% del capitale sociale nel presupposto che l'espressione "di controllo" appare direttamente riferibile alla "partecipazione" e non ad un concetto allargato di controllo; tale interpretazione rispecchia la finalità restrittiva della norma ritenendola applicabile a quelle partecipazioni in cui l'ente locale detiene un controllo di diritto (maggioranza del capitale) e non un controllo di fatto (influenza dominante) o contrattuale (derivante da vincoli contrattuali), che potrebbe risultare di difficile identificazione e prestarsi, tra l'altro, a pratiche elusive della norma.

La seconda soluzione propende per un concetto di controllo non strettamente legato al quantum della partecipazione sociale, mutuandolo dalla regolamentazione in tema di bilancio consolidato dettata dai principi contabili dell'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali che si riferisce alle ipotesi in cui: a) l'ente locale ha, direttamente o indirettamente attraverso le entità controllate, il possesso della maggioranza dei voti esercitabili nell'altra entità; b) l'ente locale ha il potere, assegnato o esercitato all'interno della normativa di riferimento, di nominare o rimuovere la maggioranza dei membri del consiglio di gestione o di altro organo direttivo equivalente dell'altra entità economica ed il controllo dell'altra entità è detenuto da tale consiglio o organo; c) l'ente locale ha il potere di esercitare la maggioranza dei diritti di voto nelle sedute del consiglio di gestione o dell'organo direttivo equivalente ed il controllo dell'altra entità è detenuto da quel consiglio o organo.

Nel secondo e terzo quesito, raggruppati ai fini della trattazione, si chiede se le spese sostenute dalle società partecipate vadano calcolate in quota parte proporzionalmente alla percentuale di partecipazione dell'ente o, in alternativa, nel loro valore assoluto, nonché se vanno sommate tutte le voci di spesa (sia corrente che di personale) o solo la spesa di personale ai fini dell'applicazione del calcolo dell'incidenza percentuale di cui all'art. 76 citato.

La Sezione ritiene che l'esigenza di avere un quadro corretto della situazione contabile complessiva dell'ente e delle sue partecipate richieda la stesura di un bilancio consolidato; si ricorda, a tal proposito, che i principi contabili dell'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali (principio n. 4), pur riconoscendo la non obbligatorietà della redazione del bilancio consolidato, sottolineano la sua utilità ai fini di una rappresentazione veritiera e corretta degli andamenti economici, finanziari e patrimoniali del "Gruppo Ente Locale" (locuzione utilizzata in tale sede per indicare un insieme di aziende comprendenti l'ente locale controllante e qualsiasi eventuale controllata).

La procedura di consolidamento presuppone che ognuna delle entità da consolidare abbia un affidabile sistema dei conti che gli consenta di uniformare i sistemi contabili e di eliminare le operazioni (proventi ed oneri) che avvengano all'interno del complesso economico al fine di evitare duplicazioni di partite (elisione). Eseguendo quest'ultima operazione, però, ogni ente locale è danneggiato nel calcolo dell'incidenza tra spesa di personale e spesa corrente, dovendo eliminare dalla propria spesa corrente (dal denominatore) la quota erogata a beneficio della società e non potendo conteggiare la corrispondente entrata dal lato della società partecipata (difatti la norma di cui all'art. 76 citato verte solo in termini di spesa).

Pertanto bisogna realizzare il consolidamento rendendo omogenee le voci delle varie entità del gruppo e, nel contempo, operando un calcolo idoneo all'applicazione della norma dell'art. 76 citato, senza operare, in tale sede, l'elisione dei costi con i corrispondenti ricavi all'interno del gruppo.

A tal fine le soluzioni possono essere adattate alle specificità delle società di cui si detiene una partecipazione.

In riferimento alle società strumentali (o comunque alle partecipate che vivono esclusivamente di risorse provenienti dall'ente locale), sarà opportuno operare una somma in relazione alla sola spesa di personale senza eseguire operazioni sul denominatore (spesa corrente) nel presupposto che la spesa corrente della società è erogata dall'ente stesso (quale sua spesa corrente) e pertanto non può essere computata due volte.

In riferimento alle altre società - che non vivono esclusivamente di risorse provenienti dall'ente (ma anche da altri enti pubblici) - non si può prescindere dal valutare quanto l'ente eroga in virtù di un contratto di servizio o per altro titolo, e sommare alla spesa (corrente)

dell'ente la sola spesa corrente societaria che supera tale importo, rimodulata in proporzione alla partecipazione detenuta dall'ente evitando di computare due volte la medesima spesa; mentre in relazione alla spesa di personale occorrerà sommare alla spesa dell'ente quella del personale della società in quota parte, in relazione alla partecipazione detenuta. Questa soluzione, sebbene non pienamente corrispondente all'impiego effettivo di personale a beneficio dell'ente, appare l'unica attuabile e non suscettibile di generare facili elusioni della norma.

In alternativa a quest'ultima soluzione, in riferimento alle società partecipate da più enti e che per essi svolgono servizi soggetti a tariffazione, il consolidamento dei bilanci aiuta anche nella determinazione della spesa da calcolare ai fini dell'applicazione dell'art. 76: in tale contesto l'IPSAS 8 suggerisce il cd. metodo proporzionale che richiede di sommare ogni singola voce dello stato patrimoniale e del conto economico della partecipante con le quote delle rispettive voci dello stato patrimoniale e del conto economico dell'azienda sottoposta a controllo congiunto (di più enti). La maggiore analiticità informativa che ne deriva impone la strutturazione, all'interno di ciascuna società, di una contabilità analitica per ciascuno degli enti-soci. Ciò consente di sommare alla spesa dell'ente le voci corrispondenti della società in modo da riportare, verosimilmente, la spesa corrente della società in funzione dei servizi eseguiti a beneficio dell'ente e del connesso impiego di risorse monetarie ed umane, oltretutto alla partecipazione detenuta dall'ente pubblico.

Alla luce di quanto esposto risulta determinante, ai fini dell'applicazione della norma di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 76 citato, identificare una uniforme applicazione della medesima norma.

TANTO PREMESSO

la delicatezza dell'argomento, la portata nazionale e l'importanza dell'interpretazione normativa conseguente al parere richiesto, inerente questioni che investono profili di coordinamento della finanza pubblica tali da meritare, in astratto, la qualifica di "questione di massima" (ai sensi di quanto prescritto dalle Sezioni riunite nella deliberazione n. 8/2010), rende opportuna una pronuncia di principio da parte delle Sezioni riunite ai sensi dell'art. 17, comma 31, del D.L. 1° luglio 2009, n. 78, convertito nella Legge 3 agosto 2009, n. 102, in base al quale il Presidente della Corte può disporre che le Sezioni Riunite adottino pronunce di orientamento generale sui casi che presentano questioni di particolare rilevanza. Per questi motivi la Sezione

DELIBERA

di proporre al Signor Presidente della Corte dei Conti di voler deferire alle Sezioni Riunite una questione di massima di particolare rilevanza, ai sensi dell'art. 17, comma 31, del D.L. 78/09, convertito in L. 102/09.

DISPONE

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

Così deciso in Firenze, nella Camera di consiglio del 7 ottobre 2011

Il Presidente
f.to Vittorio GIUSEPPONE

L'Estensore
f.to Cons. Graziella DE CASTELLI

Depositata in Segreteria il 10 ottobre 2011

Il Funzionario preposto al servizio di supporto
f.to Fabio CULTRERA