



C o r t e d e i C o n t i

Sezione delle Autonomie

Adunanza 4 novembre 2011

Composta dai magistrati:

Presidente	Luigi GIAMPAOLINO
Presidenti di Sezione	Giuseppe Salvatore LAROSA
Presidenti di Sezioni regionali	Vittorio ZAMBRANO, Vittorio LOMAZZI, Mario FALCUCCI, Vittorio GIUSEPPONE, Nicola MASTROPASQUA, Maurizio TOCCA, Benito CARUSO, Enrica DEL VICARIO, Enrica LATERZA, Ennio COLASANTI
Supplenti:	Ref. Benedetta COSSU, Ref. Luigi DI MARCO
Consiglieri:	Andrea LIOTTA, Teresa BICA, Francesco PETRONIO, Carmela IAMELE, Alfredo GRASSELLI, Rinieri FERONE, Francesco UCCELLO, Adelisa CORSETTI, Graziella DE CASTELLI, Giancarlo ASTEGIANO I Ref Donatella SCANDURRA, Ref. Laura DE RENTIIS

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con 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, n. 1 del 17 dicembre 2004 e dalla deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229/CP/2008 del 19 giugno 2008;

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;

Visto l'art. 17, comma 31, d.l. 78/2009, convertito dalla legge 102/2009;

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 (MN) e sulla delibera della Src Lombardia n. 428/2011/PAR del 9 giugno 2011;

Uditi i relatori Pres. Nicola Mastropasqua e Laura De Rentiis.

FATTO

La Sezione di Controllo per regione Lombardia, con la delibera Lombardia/428/2011/QMIG del 30 giugno 2011, ha rimesso -ai sensi dell'art. 17 comma 31 D.l. 78/09 conv. in L. 102/2009- al Presidente della Corte dei Conti la questione di massima concernente l'interpretazione della normativa sui limiti in materia di spesa del personale nel caso di reinternalizzazione di un servizio pubblico già affidato ad una società mista pubblico-privata ed, in particolare, ai criteri da adottare per eventualmente contemperare i vincoli di finanza pubblica con i principi di cui all'art. 97 Cost..

Il Presidente della Corte dei Conti investiva della questione la Sezione Autonomie.

All'adunanza del 4 novembre 2011, i relatori riferivano che il Sindaco del Comune di Porto Mantovano aveva posto alla Sezione regionale della Lombardia 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?>>.

Nel caso di specie, l'amministrazione comunale in punto di fatto aveva premesso che, per adeguarsi alla normativa introdotta dall'art. 23 bis del d.l. n. 112/2008, aveva deciso di procedere alla risoluzione dell'affidamento, in via diretta, del servizio per la gestione dell'entrata tributaria ICI (in particolare, il servizio era affidato <<a una società per azioni mista, partecipata al 66,6% dall'ente e per la restante quota da privati e da altri enti pubblici>>). Sulla scorta di detta premessa, l'amministrazione comunale si interrogava se potesse procedere a reinternalizzare detto servizio (provvedendo alla sua gestione con personale dipendente dell'ente comunale) o se dovesse appaltarlo <<per una spesa annua, comprensiva di IVA, di euro 55.896,00>>. Il Comune di Porto Mantovano aggiungeva che la scelta della reinternalizzazione sarebbe stata preferibile in termini di efficienza ed economicità dell'azione amministrativa ma non avrebbe potuto assicurare il rispetto dei vincoli di finanza pubblica in materia di spesa del personale.

La Sezione per la regione Lombardia, nel rimettere la questione di massima al Presidente della Corte, aveva precisato che 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.

In sede di discussione nella Sezione Autonomie è stato ricostruito il quadro dalla normativa in materia di assunzioni e di spesa di personale (e cioè, 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). In particolare, è stato posto in evidenza, che dopo il deposito della delibera Lombardia/428/2011/QMIG del 30 giugno 2011, il comma 6 dell'art. 76 D.L. n. 112/08 è stato nuovamente modificato ad opera dell'art. 20, comma 9, d.l. 6 luglio 2011, n. 98 conv. dalla l. 15 luglio 2011, n. 111.

Allo stato, dunque, la lettera del comma 6 dell'art. 76 D.L. n. 112/08 è la seguente: <<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. 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 (*periodi aggiunti dal d.l. n. 98/11, conv. nella l. n. 111/11*). 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>>.

DIRITTO

Il quadro normativo che fissa i vincoli per la spesa del personale nei Comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti è esposto nella delibera che ha introdotto il procedimento (Lombardia/428/2011/QMIG del 30 giugno 2011), integrata dalla successiva novella legislativa che ha modificato il comma 6, dell'art. 76 D.L. n. 112/08, nei termini richiamati nella parte in fatto.

In sede di discussione del quesito posto dal Comune di Porto Mantovano, all'interno della Sezione Autonomie sono emersi due indirizzi interpretativi.

Il primo indirizzo propende per un'interpretazione letterale delle norme che pongono vincoli all'assunzione di personale da parte degli enti locali sopra i cinquemila abitanti (norme sul patto di stabilità interno, art. 1 comma 557 legge n. 296/2006 e art. 76 D.L. n. 112/2008). Conseguentemente, questo indirizzo ermeneutico, al di fuori dei limiti fissati dal legislatore, non ammette deroghe al divieto di procedere a nuove assunzioni, anche nelle ipotesi di reinternalizzazione di un servizio già svolto attraverso organismi partecipati. In particolare, i sostenitori di questa tesi sottolineano che il limite di spesa per il personale va riconsiderato alla luce della recente novella legislativa (art. 20, comma 9, d.l. 6 luglio 2011, n. 98 conv. dalla l. 15 luglio 2011, n. 111) che ha modificato il comma 6 dell'art. 76 D.L. n. 112/08, stabilendo che <<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>>. In tali termini vanno, conseguentemente, applicati i vincoli di finanza pubblica.

L'altra tesi, al contrario, propende per un'interpretazione delle norme che consenta in concreto la reinternalizzazione dei servizi pubblici e l'estinzione degli organismi partecipati, secondo la linea di tendenza legislativa che si va sempre più affermando. I sostenitori di questo secondo orientamento hanno ricordato che nell'attuale contesto gli operatori rappresentano con forza la necessità che vengano adottate modifiche legislative che rendano almeno non penalizzante per gli enti la dismissione degli organismi partecipati.

In quest'ottica potrebbe essere data un'interpretazione estensiva dell'art. 20, comma 9, d.l. 6 luglio 2011, n. 98 conv. dalla l. 15 luglio 2011, n. 111 -che ha modificato il comma 6 dell'art. 76 D.L. n. 112/08- e ritenere che l'inciso, anche se si riferisce in modo diretto alla percentuale di calcolo della spesa del personale, in

effetti intende individuare una dotazione organica complessiva tra ente locale e società partecipata. Questa interpretazione estensiva consentirebbe la reinternalizzazione del personale fermo restando il rispetto del rapporto complessivo del 40% tra le spese di personale ed il volume generale delle spese correnti, mentre il limite del 20% riguarderebbe solo le nuove assunzioni non determinate dal processo di reinternalizzazione.

In buona sostanza, secondo questa seconda tesi, siffatta interpretazione del comma 6 dell'art. 76 D.L. n. 112/08, come da ultimo novellato, renderebbe omogenei i dati relativi alle spese di personale con riferimento ai servizi resi dall'ente.

La questione ermeneutica prospettata è di particolare rilievo alla stregua dell'obbligo di dismettere le partecipazioni societarie e di sciogliere le società nei termini indicati dall'art. 14, comma 32, DL n. 78/10, come convertito dalla legge n. 122/10 e successive modifiche. In particolare, il Comune potrebbe non essere in grado di rendere ai propri cittadini i servizi pubblici essenziali e, quindi, non consentire ai cittadini il godimento di diritti costituzionalmente garantiti. In questi casi, da ultimo prospettati, l'unico sistema attuabile dal Comune sarebbe quello di rivolgersi a soggetti terzi, mediante gara d'appalto del servizio, indipendentemente da una valutazione della economicità, della efficienza e dell'efficacia del servizio (rapporto qualità/costo), ovvero senza compiere una valutazione che investe i presupposti essenziali delle scelte organizzative dell'ente locale.

Nei termini, la Sezione Autonomie ritiene opportuno che la questione venga esaminata in sede di Sezioni Riunite.

P.Q.M.

la Sezione Autonomie ritiene di segnalare al Presidente della Corte dei conti l'opportunità di rimettere la questione di massima ai sensi dell'art. 17 comma 31, del D.I. 78/09 convertito in L. 102/2009.

I Relatori

F.to Nicola Mastropasqua

F.to Laura De Rentiis

Il Presidente

F.to Luigi Giampaolino

Depositata in Segreteria il 14 dicembre 2011

Il Dirigente

F.to Dott. Romeo Francesco Recchia