

Deliberazione n. 47 /2012

REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

Sezione Regionale di Controllo per la Liguria

composta dai seguenti magistrati:

| | |
|--------------------|------------------------|
| Ennio COLASANTI | Presidente |
| Luisa D'EVOLI | Consigliere (relatore) |
| Alessandro BENIGNI | Referendario |
| Francesco BELSANTI | Referendario |
| Claudio GUERRINI | Referendario |

nell'adunanza del 7 giugno 2012 ha assunto la seguente deliberazione.

Vista la lettera con la quale il Sindaco del Comune di Cogoleto ha rivolto alla Sezione, per il tramite del Presidente del Consiglio delle Autonomie locali, richiesta di parere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 32 del 7 giugno 2012 che ha deferito la questione all'esame collegiale della Sezione;

Udito, nell'adunanza del 7 giugno 2012, il magistrato relatore Cons. Luisa D'Evoli;

PREMESSO:

Con istanza in data 8 maggio 2012, prot. 7432 trasmessa dal Presidente del Consiglio delle Autonomie Locali della Liguria con nota n. 46 – assunta al protocollo della Segreteria della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Liguria il 16 maggio 2012 con il n. 0001637-16/05/2012-SC_LIG-T85-A – il Sindaco del Comune di Cogoleto ha chiesto alla Sezione di far conoscere se, alla luce di quanto affermato nella deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 27 del 2011, l'estensione del divieto e delle

limitazioni alle assunzioni di personale di cui all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, convertito in legge 30 luglio 2010, n. 122, come modificato dall'art. 4, comma 102, della legge n. 183 del 2011, sia da intendersi direttamente applicabile alle assunzioni effettuate dalla società in *house* partecipata dall'ente locale al 51% in relazione ai margini di spesa della medesima società.

Il Comune, nel richiamare la disciplina di cui all'art. 18, comma 2-*bis*, del d.l. n. 112 del 2008, convertito in legge 6 agosto 2008, n. 133, come modificato dalla legge n. 109 del 2009 – secondo cui le disposizioni che stabiliscono a carico delle amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 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 –, precisa che il comma 102 dell'art. 4 della legge n. 183 del 2011 ha novellato l'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, estendendo agli enti locali il limite del 50 per cento della spesa sostenuta nel 2009 per le assunzioni di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa.

CONSIDERATO IN DIRITTO:

1. La richiesta di parere all'odierno esame tende sostanzialmente ad ottenere una valutazione sull'esatta portata applicativa del combinato disposto dell'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010 e dell'art. 18, comma 2-*bis*, del d.l. n. 112 del 2008, con particolare riferimento alle modalità di applicazione dei divieti e delle limitazioni nell'assunzione di personale a tempo determinato da parte di una società in *house* a totale partecipazione pubblica.

2. In via preliminare, osserva il Collegio che la richiesta di parere è da considerarsi ammissibile sotto il profilo soggettivo e procedurale, in quanto è stata sottoscritta dall'organo legittimato a rappresentare l'Amministrazione ed è stata trasmessa tramite il Consiglio delle Autonomie Locali della Liguria, nel rispetto, cioè, delle formalità previste dall'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131.

La stessa può ritenersi parimenti ammissibile sotto il profilo oggettivo della attinenza del quesito alla "materia della contabilità pubblica", giacché il quesito è formulato in relazione all'applicazione di norme che pongono precisi obiettivi di finanza pubblica e in specie in relazione a norme di contenimento della spesa di personale.

3.1. Nel merito, occorre richiamare l'art. 9, comma 28, del decreto-legge n. 78 del 2010.

La norma prevede che *"a decorrere dall'anno 2011, le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, le agenzie, incluse le Agenzie fiscali di cui agli articoli 62, 63 e 64 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, e successive modificazioni, gli enti pubblici non economici, le università e gli enti pubblici di cui all'articolo 70, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni e integrazioni, le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura fermo quanto previsto dagli articoli 7, comma 6, e 36 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, possono avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009. Per le medesime amministrazioni la spesa per personale relativa a contratti di formazione-lavoro, ad altri rapporti formativi, alla somministrazione di lavoro, nonché al lavoro accessorio di cui all'articolo 70, comma 1, lettera d) del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, e successive modificazioni ed integrazioni, non può essere superiore al 50 per*

cento di quella sostenuta per le rispettive finalità nell'anno 2009".

Il comma 102 dell'art. 4 della legge n. 183 del 2011 ha novellato la norma richiamata precisando che *"le disposizioni di cui al presente comma costituiscono principi generali ai fini del coordinamento della finanza pubblica ai quali si adeguano le regioni, le province autonome, gli enti locali e gli enti del Servizio sanitario nazionale"*.

Tale disciplina si inserisce nel quadro delineato per gli organismi a partecipazione pubblica dall'art. 18, comma 2-*bis*, del d.l. n. 118 del 2008, secondo cui *"le disposizioni che stabiliscono, a carico delle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, 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'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del comma 5 dell' articolo 1 della legge 30 dicembre 2004, n. 311"* e che *"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 o indennitaria e per consulenze"*.

3.2. Sulla portata applicativa dell'art. 9, comma 28, del decreto-legge n. 78 del 2010 con riferimento agli enti locali si sono recentemente espresse le Sezioni riunite di questa Corte con la deliberazione n. 11 del 2012, mentre sullo specifico quadro normativo concernente la disciplina vincolistica in materia di spese di

personale applicabile alle società partecipate vale il riferimento alle recenti deliberazioni delle Sezioni riunite n. 3 e 4 del 2012 e ancor prima alla deliberazione n. 27 del 2011 delle medesime Sezioni riunite, richiamata dallo stesso Comune che ha formulato il quesito oggetto della presente richiesta di parere.

In particolare, le Sezioni riunite, con la citata deliberazione n. 11 del 2012, si sono pronunciate sulla questione della possibilità o meno della diretta applicazione agli enti locali delle disposizioni introdotte dall'art. 9, comma 28, del decreto-legge n. 78 del 2010, affermando che *"i limiti alla spesa per i contratti del personale temporaneo o con rapporto di lavoro flessibile, introdotti dall'art. 9, comma 28, del DL n. 78 del 31 maggio 2010, convertito nella legge n. 122 del 30 luglio 2010, così come modificato dall'art. 4, comma 102, della legge n. 183 del 12 novembre 2011 (legge di stabilità per il 2012), costituiscono principi di coordinamento della finanza pubblica nei confronti degli enti di autonomia territoriale"* e che *"gli enti locali sono tenuti pertanto a conformarsi ai principi suddetti e applicano direttamente la norma generale così come formulata, suscettibile di adattamento solo da parte degli enti di minori dimensioni per salvaguardare particolari esigenze operative, restando ferma l'esigenza che vengano raggiunti gli obiettivi di fondo della disciplina e che venga assicurata la riduzione di spesa nell'esercizio finanziario per le forme di assunzione temporanea elencate"*.

Il contenuto precettivo della normativa richiamata per gli enti locali non può, pertanto, non avere riflessi, come d'altronde adombrato dallo stesso Ente che ha al riguardo formulato la richiesta di parere, sull'interpretazione della disciplina vincolistica in materia di spese di personale applicabile alle società con partecipazione pubblica.

Sulla questione, già in via generale le Sezioni riunite, con la citata deliberazione n. 27 del 2011, richiamata anche nel quesito, avevano affermato che le norme di

contenimento della spesa di personale dettate per gli enti locali non potevano non accompagnarsi a *"misure antielusive"*, con ciò facendo riferimento ai rischi derivanti da esternalizzazioni di servizi motivati dal prevalente intento di rispettare i vincoli imposti da obiettivi di finanza pubblica attraverso la traslazione della spesa dall'ente locale all'organismo partecipato. Sicché si riteneva già allora che era necessario comunque *"accedere ad una nozione più ampia di spesa di personale, che andasse oltre la rappresentazione in bilancio e tenesse conto, nei limiti tracciati dal nuovo testo del comma 557, della spesa del personale impiegato in organismi esterni oltre che di tutte le componenti escluse"*, dovendo l'ottemperanza alle diverse disposizioni di contenimento della spesa *"avvenire nel rispetto dei principi di sana gestione dell'ente e ... trovare attuazione al di fuori di possibili elusioni delle norme stesse"*.

In linea con l'indirizzo interpretativo sopra richiamato, le Sezioni riunite sono recentemente intervenute, con la deliberazione n. 3 del 2012, richiamata nei contenuti anche dalla successiva deliberazione n. 4 del 2012, per ribadire la portata vincolante per gli enti locali delle norme di contenimento delle spese di personale anche in relazione a recenti interventi del legislatore diretti ad evitare il possibile ricorso allo schema societario per eludere la normativa pubblicistica in tema di controlli sulla finanza pubblica.

Il richiamo, nella specie, da parte delle Sezioni riunite ad una serie di disposizioni – tra cui quella che prevede la necessità di rispettare un rapporto strutturale tra spese del personale e spese correnti, cui si riconduce la possibilità di procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite del 20 per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente, e l'art. 20, comma 9, del d.l. n. 98 del 2011, che prevede, ai fini del computo di detta percentuale, il calcolo anche delle spese sostenute dalle società a partecipazione pubblica locale 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 non avente carattere industriale né commerciale, ovvero che svolgono attività nei confronti della pubblica amministrazione a supporto di funzioni amministrative di natura pubblicistica – costituisce per le Sezioni riunite, pur nella consapevolezza di obiettive criticità del sistema derivanti da una rigida applicazione di tali disposizioni per gli effetti che potrebbero generarsi nella scelta organizzativa ritenuta più idonea dall'ente locale nella gestione dei servizi e delle attività connesse alle attività istituzionali (esternalizzazione ovvero reinternalizzazione), un punto fermo per una linea interpretativa coerente con la natura vincolante delle norme introdotte dal legislatore statale in materia di contenimento della spesa per il personale.

Se da una parte viene affacciata dalle Sezioni riunite, in linea con l'interpretazione più favorevole alla reinternalizzazione delle attività e dei servizi, una soluzione che si inserisce, più in generale, nell'avviato processo di consolidamento dei conti degli enti locali con quelli dei propri enti ed organismi strumentali, aziende, società controllate e partecipate, secondo cui *"il criterio che dovrebbero seguire gli enti locali nel confrontare il volume della spesa per il personale riferita ad annualità diverse e sostenuta in differenti forme organizzative (gestione diretta o gestione esternalizzata) sarebbe quello di ricondurre ad omogeneità le due grandezze da comparare, attraverso una classificazione delle voci, tale da verificare se si è in presenza di una politica di contenimento ovvero di espansione"*, con la precisazione che *"detta operazione – che consentirebbe di valutare il rispetto dei vincoli finanziari e assunzionali sulla base del consolidamento delle voci di spesa del personale e, conseguentemente, di una dotazione organica complessiva – dovrebbe, tuttavia, trovare applicazione limitatamente a quei casi in cui – a seguito della esternalizzazione – sia stata ridotta o, comunque, sterilizzata la dotazione organica del personale dell'ente locale in misura omogenea alla riduzione delle funzioni esternalizzate e siano state ridotte le disponibilità destinate alla contrattazione integrativa"*, dall'altra

sono evidenziate cautele per un'immediata applicazione del principio del consolidamento, giacché *"una più generale applicazione anche in ambiti societari diversi"* da quelli delle gestioni affidate direttamente a società interamente partecipate che svolgono la propria attività esclusivamente per l'ente controllante *"trova ulteriori ostacoli nell'ancora sperimentale processo di consolidamento dei conti che, in base al dPCM 28 dicembre 2011, dovrebbe condurre alla redazione del primo bilancio consolidato del "gruppo dell'amministrazione pubblica"; nella, ancora parziale, definizione delle modalità di calcolo della spesa di personale degli enti e delle società partecipate ai fini del rispetto dei vincoli stabiliti dall'art. 76, comma 7 della legge 133/2008 come modificata dalla citata legge n. 111/2011; nella verifica dell'effettiva applicazione alle società partecipate del regime assunzionale previsto per l'amministrazione controllante (art. 18, comma 1 della legge 133/2008, come integrato dall'art. 4, comma 17 del DL n. 138/2011 convertito dalla legge n. 148/2011); nel rinvio dell'assoggettamento alle regole del patto di stabilità interno delle società a partecipazione pubblica locale, totale o di controllo, in attesa dell'adozione del decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per le riforme per il federalismo, concernente le modalità e la modulistica (art. 18, comma 2-bis della legge n. 133/2008 inserito dall'art. 19 della legge n. 102/2009 e modificato dall'art. 4, comma 14 del DL n. 138/2011 convertito dalla la legge n. 148/2011); nello slittamento al 2013 della valutazione dei parametri di virtuosità degli enti locali (tra cui l'incidenza della spesa del personale sulla spesa corrente, in relazione anche alle funzioni esternalizzate) prevista nella disciplina del nuovo patto di stabilità interno (art. 20 della legge n. 111/2011)"* (deliberazioni n. 3 e 4 del 2012, che richiamano, per la metodologia di calcolo, anche la deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 14 del 2011).

Non mancano, tuttavia, nel quadro normativo e giurisprudenziale delineato, indirizzi affacciati dalle Sezioni regionali di controllo in sede consultiva che si

muovono ancor più nettamente lungo la linea del principio del consolidamento tra spesa dell'ente locale e spesa dell'organismo partecipato. In tal senso, la Sezione regionale di controllo per la Lombardia ha recentemente affermato, con riferimento ad un quesito formulato in merito alla sussistenza o meno di un autonomo vincolo relativo al rapporto tra spesa per il personale e spesa corrente per le società a partecipazione pubblica locale alla luce dell'art. 18, comma 2-bis, del d.l. n. 112 del 2008 (nella specie si trattava di una società in *house*), che *"il vaglio del rispetto da parte dell'Amministrazione del limite percentuale di spesa di personale correlato alle spese correnti avviene in forma consolidata tra l'ente locale e la società in house"*, sicché *"si configura un solo tetto complessivo delle spese di personale rispetto alle spese correnti pari al 50%, da calcolare in capo all'ente locale in base alle attività del gruppo municipale ex d.l. n. 98/2011, senza che gravi un concorrente ed autonomo limite percentuale in capo alla società in house singolarmente intesa"* (deliberazione n. 7 del 2012).

3.3. Ritiene, dunque, il Collegio, ai fini dello specifico quesito posto con la richiesta di parere in oggetto, di non doversi discostare dall'indirizzo giurisprudenziale sopra delineato. Sicché deve rinviarsi, nella specie, anche con riferimento ai vincoli derivanti dall'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, al principio di consolidamento della spesa di personale tra ente locale e società partecipata, sussistendo, dunque, un solo tetto complessivo delle spese sostenute per il personale a tempo determinato, da calcolare in capo all'ente locale in base alle attività del gruppo municipale, senza che gravi un concorrente ed autonomo limite percentuale in capo alla società in *house* singolarmente intesa.

Va da sé che il criterio enunciato si colloca, comunque, all'interno di un quadro ordinamentale che, secondo quanto affermato dalle Sezioni riunite (deliberazione n. 3 del 2012), risulta ancora in evoluzione. Sicché un'immediata applicazione del principio del consolidamento si attagierebbe, al momento, esclusivamente

alle gestioni affidate direttamente a società interamente partecipate dall'ente locale che svolgono la propria attività esclusivamente per l'ente controllante.

P.Q.M.

nelle esposte considerazioni è il parere della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Liguria sulla richiesta avanzata dal Comune di Cogoleto.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, a cura del Funzionario Preposto all'attività di supporto della Sezione, al Sindaco del Comune.

Così deliberato in Genova nell'adunanza del 7 giugno 2012.

Il Magistrato Estensore

(Luisa D'Evoli)

Il Presidente

(Ennio Colasanti)

Depositata il 11 giugno 2012

Per Il Funzionario Preposto

(Dott. Marco Ferraro)