



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

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Giuseppe Zola	Consigliere
dott. Gianluca Braghò	Primo Referendario (relatore)
dott. Massimo Valero	Primo Referendario
dott. Alessandro Napoli	Referendario
dott. Donato Centrone	Referendario
dott. Francesco Sucameli	Referendario
dott. Cristiano Baldi	Referendario
dott. Andrea Luberti	Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio dell'8 maggio 2012

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 nota n. 3028 di protocollo in data 26 aprile 2012, con la quale il sindaco del comune di Travacò Siccomario (PV) ha richiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

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'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta del sindaco del comune di Travacò Siccomario (PV);

Udito il relatore dott. Gianluca Braghò;

### **PREMESSO CHE**

Il sindaco del comune di Travacò Siccomario (PV), con popolazione di 4.414 residenti, mediante nota n. 3028 del 26 aprile 2012, ha posto un articolato quesito inerente la modalità di calcolo della quota di spese di personale attribuibile a società partecipata da consolidare nella spesa complessiva del comune sostenuta allo stesso titolo.

Il sindaco premette che il comune detiene partecipazioni azionarie nella misura pari allo 0,085% in una società a partecipazione pubblica che gestisce in affidamento diretto il solo servizio idrico integrato. A far data dal primo luglio 2004, il servizio idrico è stato affidato in gestione alla ditta ASM s.p.a. di Pavia, che ne cura le relative entrate.

Con la costituzione delle Autorità territoriali di ambito (A.T.O.), a tenore del decreto legislativo n. 152 del 3 aprile 2006 e successive modificazioni, la gestione del servizio idrico è passata di competenza alle predette; per effetto dell'adeguamento delle tariffe introdotto con l'istituzione della tariffa unica per le Autorità d'ambito i ricavi della s.p.a. attribuibili al comune risultano dal 2004 al 2011 triplicati, senza che ciò abbia avuto alcuna influenza sulle risorse del comune.

Recenti pronunce della Corte dei conti (deliberazione 14/2011 della Sezione Autonomie e 75/2012/PAR di questa Sezione regionale) hanno individuato il metodo "dei ricavi" per consolidare le spese per il personale tra l'ente locale e la società partecipata.

Ciò premesso, il sindaco pone i seguenti quesiti:

- se nel consolidamento delle spese di personale, a qualunque titolo determinato, debba considerarsi anche la quota attribuibile ad una

partecipata che gestisce direttamente il servizio idrico integrato, per effetto di una scelta dipesa dall' A.T.O. che ha agito in regime di salvaguardia delle gestioni preesistenti, senza che il comune avesse facoltà di discostarsene;

in caso affermativo, in via subordinata,

- se tale quota debba essere considerata anche ai fini della determinazione del limite annuale di spesa del personale da rispettare, che per il comune in questione non soggetto ai vincoli del patto di stabilità, corrisponde alla spesa sostenuta nel 2004;
- se il metodo di calcolo dei ricavi debba obbligatoriamente essere utilizzato anche ai fini della determinazione del limite annuale di spesa annuale, posto che un semplice raddoppio di tariffe accrescerebbe notevolmente ed immotivatamente il costo del personale;
- se tale metodo non debba essere considerato solo ai fini della determinazione della percentuale di incidenza della spesa di personale sulle spese correnti;
- se, per il calcolo del limite di cui al comma 562 della legge finanziaria 2007, non sia più pertinente invece considerare la quota di spesa di personale della partecipata risultante dall'applicazione della semplice percentuale azionaria ai costi del personale, ai fini di una più congruente valutazione.

### **AMMISSIBILITA' SOGGETTIVA ED OGGETTIVA**

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

La Sezione, preliminarmente, è chiamata a pronunciarsi sull'ammissibilità della richiesta, con riferimento ai parametri derivanti dalla natura della funzione consultiva prevista dalla normazione sopra indicata.

Con particolare riguardo all'individuazione dell'organo legittimato a inoltrare le richieste di parere dei Comuni, si osserva che il sindaco del comune è l'organo

istituzionalmente legittimato a richiedere il parere in quanto riveste il ruolo di rappresentante dell'ente ai sensi dell'art. 50 T.U.E.L.

Pertanto, la richiesta di parere è ammissibile soggettivamente poiché proviene dall'organo legittimato a proporla.

Sotto il profilo oggettivo, i quesiti proposti attengono all'interpretazione della disciplina in materia di spesa di personale riferibile all'ente locale, per il tramite delle proprie partecipazioni in società che gestiscono direttamente il servizio pubblico senza gara. Tale disciplina è contenuta in leggi finanziarie sulla cui portata ed estensione si sono già pronunziate diverse Sezioni di controllo della Corte dei conti. I quesiti rivestono portata generale ed astratta e non interferiscono né con la sfera di discrezionalità riservata dalla legge alla pubblica amministrazione locale, né con possibili questioni attinenti alla giurisdizione civile, amministrativa o di responsabilità amministrativo-contabile.

Ne consegue che la richiesta di parere, rientrando nella nozione di contabilità pubblica, è oggettivamente ammissibile e può essere esaminata nel merito.

## **MERITO**

1. Il sindaco di Travacò Siccomario rappresenta che il comune partecipa in misura minima alla società pubblica che gestisce direttamente il servizio idrico.

Il sindaco richiama i precedenti consultivi della Corte dei conti in tema di consolidamento delle spese di personale della società partecipata dell'ente locale (deliberazione 14/2011 della Sezione Autonomie e 75/2012/PAR di questa Sezione regionale), a tenore dei quali si considera rilevante il c.d. metodo dei ricavi per consolidare le spese per il personale tra l'ente locale e la società partecipata.

Tuttavia, il rappresentante dell'amministrazione evidenzia che tale metodo appare del tutto incongruo e penalizzante per il comune di Travacò Siccomario, atteso che l'aumento delle tariffe riscosse per la gestione del servizio idrico, deliberate dal competente A.T.O., ha triplicato i ricavi dal 2004 al 2011, senza che ciò abbia avuto alcuna influenza sulle risorse del comune. A ciò si aggiunga che l'ammontare della quota partecipativa nella società di gestione del servizio idrico, detenuta dal comune è pari allo 0,085% del capitale nominale.

L'incidenza del metodo dei ricavi, se raffrontato alla carenza di potere decisionale sulle tariffe, nonché all'esiguità della quota di capitale detenuto dal comune, produce ad avviso dell'amministrazione richiedente, un'evidente distorsione finanziaria che incide sia sul rapporto fra spesa corrente e spesa di personale, sia sulla possibilità di ottemperare al principio di riduzione della spesa di personale nei comuni non sottoposti al Patto di stabilità.

Ciò posto, l'amministrazione s'interroga sulle varie possibilità di riallineamento finanziario, ottenibile mediante la ricerca di un diverso metodo di consolidamento, ovvero mediante una neutralizzazione del principio dei ricavi, limitatamente a determinati vincoli finanziari sulla spesa di personale sostenute dall'ente locale.

Specificamente, il sindaco s'interroga se nel consolidamento delle spese di personale, a qualunque titolo determinato, debba considerarsi anche la quota attribuibile ad una partecipata che gestisce direttamente il servizio idrico integrato, per effetto di una scelta dipesa dall' A.T.O. che ha agito in regime di salvaguardia delle gestioni preesistenti, senza che il comune avesse facoltà di discostarsene.

2. In via subordinata, l'amministrazione invoca il dubbio sulla portata del consolidamento, richiedendo se:

- tale quota debba essere considerata anche ai fini della determinazione del limite annuale di spesa del personale da rispettare, che per il comune in questione non soggetto ai vincoli del Patto di stabilità, corrisponde alla spesa sostenuta nel 2004;
- il metodo di calcolo dei ricavi debba obbligatoriamente essere utilizzato anche ai fini della determinazione del limite annuale di spesa annuale, posto che un semplice raddoppio di tariffe accrescerebbe notevolmente ed immotivatamente il costo del personale;
- tale metodo non debba essere considerato solo ai fini della determinazione della percentuale di incidenza della spesa di personale sulle spese correnti;
- per il calcolo del limite di cui al comma 562 della legge finanziaria 2007, non sia più pertinente invece considerare la quota di spesa di personale della partecipata risultante dall'applicazione della semplice percentuale azionaria ai costi del personale, ai fini di una più congruente valutazione.

3. Per quel che concerne il quesito proposto in via principale, la Sezione osserva che il chiaro disposto di legge impone che le società partecipate dalle pubbliche amministrazioni, che gestiscono in via diretta i servizi pubblici locali, rientrino a pieno titolo nel perimetro della pubblica amministrazione, con la conseguenza che le spese di personale di dette società debbano essere consolidate, per quanto attiene il rispetto dei vincoli assunzionali, con le spese di personale dell'ente locale di riferimento.

Il comma 7 dell'art. 76 D.L. n. 25 giugno 2008, n.112 (da ultimo modificato dall'art. 4, comma 103, lett. a), L. 12 novembre 2011, n. 183), nel testo di attuale vigenza (a decorrere dal 1° gennaio 2012), dispone che, ai fini del computo delle percentuali che incidono sulla possibilità per l'ente locale di procedere a nuove assunzioni, *"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. Ferma restando l'immediata applicazione della disposizione di cui al precedente periodo, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, di concerto con i Ministri dell'economia e delle finanze e dell'interno, d'intesa con la Conferenza unificata, possono essere ridefiniti i criteri di calcolo della spesa di personale per le predette società. La disposizione di cui al precedente periodo non si applica alle società quotate su mercati regolamentati".*

Per espressa previsione di legge, il principio di consolidamento, nei termini individuati dall'art. 76 comma 7 citato, si qualifica quale norma immediatamente precettiva, salva la possibilità di ridefinire i criteri di calcolo con regolamento governativo.

Nelle disposizioni testé richiamate si individua una duplice *ratio legis*. In primo luogo, il legislatore ha esteso il principio del consolidamento dei conti pubblici, secondo criteri di effettività, individuando nelle partecipazioni societarie direttamente operative nei servizi pubblici locali (o di interesse generale) una forma organizzativa in cui si esplica la medesima pubblica amministrazione. Il perimetro della P.A. è delimitato dal legislatore in ragione della spendita del denaro pubblico nella gestione di un servizio pubblico mediante uno schema societario.

In secondo luogo, il legislatore si propone di accrescere la concorrenza nei servizi pubblici locali. Le amministrazioni possono evitare il consolidamento delle spese di personale, ponendo a gara le gestioni a rilevanza economica attualmente oggetto di affidamento diretto in favore delle partecipazioni pubbliche locali. Se gestiscono direttamente, ovvero prorogano, laddove possibile, le gestioni pregresse affidate senza gara debbono sottostare al principio del consolidamento.

La disciplina è stata recentemente ribadita mediante l'entrata in vigore dell'art. 25 comma 1 del D.L. 24 gennaio 2012, n.1, convertito senza modificazioni nella legge 24 marzo 2012, n.27 a tenore del quale *"le società affidatarie in house sono tenute all'acquisto di beni e servizi secondo le disposizioni di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, e successive modificazioni. Le medesime società 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'articolo 35 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nonché delle disposizioni che stabiliscono a carico degli enti locali divieti o limitazioni alle assunzioni di personale, contenimento degli oneri contrattuali e delle altre voci di natura retributiva o indennitarie e per le consulenze anche degli amministratori".*

Il dettato normativo riproduce, modificandolo in parte, analoga disposizione già presente nell'art. 18 comma 2 *bis* del D.L. 31 maggio 2008, n. 112 in virtù del quale, in seguito all'integrazione apportata dall'art. 19 del D.L. 1° luglio 2009, n.78, convertito nella legge 3 agosto 2009, n.102, è stato disposto che alcune categorie di società a partecipazione pubblica locale, totale o di controllo (titolari di affidamenti diretti di servizi pubblici locali senza gara, che svolgono funzioni volte a soddisfare esigenze di interesse generale aventi carattere non industriale né commerciale, ovvero attività nei confronti della pubblica amministrazione a supporto di funzioni di natura pubblicistica), inserite dall'ISTAT nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, debbano adeguare le proprie "politiche del personale" alle disposizioni vigenti, per le amministrazioni controllanti, in materia di contenimento degli oneri contrattuali e delle altre voci di natura retributiva o indennitaria.

Allo stesso modo l'art. 9 comma 29 del D.L. 31 maggio 2010 n. 78, convertito nella legge 30 luglio 2010, n.122, ha previsto, per l'intera platea delle società non quotate controllate da amministrazioni pubbliche, (non solo da enti locali), sempre limitatamente a quelle inserite dall'ISTAT nell'elenco del conto economico consolidato della pubblica amministrazione (ai sensi dell'articolo 1 comma 3 della legge n. 196/2009), l'adeguamento delle politiche assunzionali alle disposizioni previste nel medesimo articolo 9 del decreto legge n. 78/2010 (che, come noto, contiene, oltre a limiti assunzionali, vincoli alla spesa per il personale, sia complessiva che individuale).

Il precetto introdotto dall'art. 25 del citato decreto legge si distingue dalle due norme previgenti sia per l'ambito soggettivo d'applicazione che per la latitudine operativa della norma.

Sotto il primo profilo, infatti, a differenza delle norme precedenti, rivolte alle società a partecipazione pubblica, totale o di controllo, inserite, ai sensi dell'art. 1 comma 3 della legge n. 196/2009, nel c.d. "elenco ISTAT" (che consolidano i bilanci con quello dello Stato e delle altre amministrazioni pubbliche ai fini del rispetto dei parametri d'indebitamento netto e debito concordati in sede europea), quest'ultima norma si rivolge a tutte le società "affidatarie in house", anche non inserite nell'elenco sopra citato.

Trattasi delle società cui gli enti locali, in quanto interamente partecipate, affidano direttamente sia la fornitura di beni e servizi strumentali che di servizi pubblici locali (la norma rimanda, implicitamente, all'elaborazione giurisprudenziale, comunitaria e nazionale, di identificazione dei presupposti e requisiti del c.d. "*affidamento in house*").

Sul piano precettivo, poi, impone alle società di adottare, con propri provvedimenti (richiede quindi l'intermediazione di un atto interno a carattere generale), criteri e modalità per il reclutamento del personale e per il conferimento degli incarichi "nel rispetto ... delle disposizioni che stabiliscono a carico degli enti

locali...contenimento degli oneri contrattuali e delle altre voci di natura retributiva o indennitarie" (oltre che divieti e limitazioni alle assunzioni e l'adozione di procedure concorsuali per l'instaurazione dei rapporti di lavoro).

Pertanto, la nuova norma obbliga le società partecipate, così come imponeva la seconda parte dell'art. 18 comma 2-*bis* del D.L. 25 giugno 2008, n.112, ad adeguare le politiche retributive del personale a quelle vigenti per i dipendenti dell'ente locale partecipante, precisando tuttavia il rinvio alle "disposizioni" vigenti per le amministrazioni controllanti in materia di contenimento degli oneri contrattuali e delle altre voci di natura retributiva o indennitaria ed imponendo alle società di adottare apposito provvedimento al fine di esplicitare e rendere evidenti i criteri e le modalità per tale adeguamento (sul punto cfr. Sezione contr. Lombardia, deliberazione n.147/2012).

4. Sul piano ricostruttivo, la normativa che si è succeduta negli ultimi esercizi finanziari ha progressivamente indotto il legislatore a considerare nei limiti posti alla spesa per il personale degli enti locali, anche il costo per il personale sostenuto dalle società partecipate. Il processo normativo è culminato con la consacrazione del principio del consolidamento nell'art. 76 comma 7 del D.L. 25 giugno 2008, n.112 (come sostituito dall'art. 14 del D.L. 31 maggio 2010, n.78, successivamente modificato dall'art. 20 comma 9 del D.L. n. 98/2011), il quale pone un tetto al rapporto (attualmente il 50 per cento) fra spesa di personale e spesa corrente.

In precedenza, invece, i limiti alla spesa costruiti su base storica non avevano considerato il consolidamento delle spese di personale sostenute dalle società partecipate, né per i comuni sotto i 5.000 abitanti (art. 1 comma 562 legge 296/2006) né per quelli sopra (art.1 comma 557 legge 296/2006).

Solo con l'introduzione dell'art. 1 comma 557 *bis*, da parte dell'art. 14 comma 7 del d.l. n. 78/2010, si è imposto il consolidamento della spesa di *"tutti i soggetti a vario titolo utilizzati, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, in strutture e organismi variamente denominati partecipati o comunque facenti capo all'ente"*, senza citare in particolare il personale in servizio presso società partecipate (l'elemento centrale per il consolidamento è il permanere del rapporto di pubblico impiego).

Nulla invece è stato previsto per i comuni sotto i 5.000 abitanti, per i quali il testo dell'art.1 comma 562 della legge 296/2006 è rimasto invariato, anche dopo le modifiche apportate dall'art. 14 comma 10 del D.L. 31 maggio 2010, n.78.

In sintesi, il legislatore ha in parte dettato una disciplina comune, in parte compiuto una diversa scelta sull'estensione del consolidamento, a seconda che si tratti di comuni inferiori ai 5.000 abitanti e di comuni superiori ai 5.000 abitanti.

Si enunciano i principi valevoli per tutti gli enti locali.

Il consolidamento delle spese di personale, sostenute dalle società a partecipazione pubblica locale, totale o di controllo, che sono titolari di affidamento

diretto di servizi pubblici locali senza gara, opera, sul versante del computo dell'incidenza delle spese di personale sulle spese correnti (pari o superiore al 50%), per tutti i comuni siano essi soggetti al Patto di stabilità o meno (art.76 comma 7 D.L. 31 maggio 2010, n.78 nel testo di attuale vigenza).

Il soggetto destinatario del principio del consolidamento in tema di spese di personale è il comune socio e non la società partecipata. In altri termini grava sull'ente locale l'obbligo di consolidare la quota parte di spesa di personale ad esso imputabile sostenuta dalla società *in house*. La violazione delle disposizioni in materia di consolidamento, sono sopportate dall'ente locale e non dalla società (per i cui obblighi specifici, si rinvia al vigente art. 25 comma 1 de D.L. 24 gennaio 2012, n.1). E' l'ente locale che in via diretta non può assumere o che deve ridurre il *trend* storico della spesa di personale, non la società o l'organismo partecipato.

Appare peraltro palese che il potere di controllo analogo o la funzione di vigilanza dell'ente locale sul proprio organismo partecipato possa esplicarsi inducendo nello stesso una riduzione delle spese di personale, in modo tale da migliorare il rapporto di incidenza o il tetto di spesa complessivo, liberando così risorse economiche per le politiche del personale nell'ente locale.

Si individua altresì la divaricazione di disciplina fra ente sottoposto al Patto di stabilità ed ente non sottoposto.

Per i comuni superiori ai 5.000 abitanti (art.1 commi 557, 557 *bis* e *ter* legge 27 dicembre 2006, n.296) il consolidamento fra spese di personale dell'ente locale e le spese di personale sostenute dalla società *in house*, da organismi e strutture variamente denominati o partecipati comunque facenti capo all'ente avviene per tutte le finalità previste dall'art. 1 comma 557 della legge 27 dicembre 2006, n.296 e dunque ai fini della riduzione progressiva della spesa storica, della riduzione percentuale della spesa rispetto alla spesa corrente, della razionalizzazione ed accorpamento delle strutture burocratico-amministrative, del contenimento delle dinamiche di crescita della contrattazione integrativa, tenuto conto delle corrispondenti disposizioni dettate per le amministrazioni statali.

Si evidenzia come l'area del consolidamento per questi enti assommi ogni organismo partecipato comunque facente capo all'ente, ancorché non identificabile come società *in house* gerente servizi pubblici locali senza gara.

Inoltre, si rileva che la norma, almeno testualmente, limiterebbe il consolidamento alle sole unità di personale distaccate, comandate o trasferite dall'ente locale socio all'organismo partecipato, e non ricomprienderebbe le spese di personale dei dipendenti assunti direttamente dal predetto organismo.

Cionondimeno, ai fini della verifica del consolidamento, l'interpretazione costante della Sezione è di natura estensiva, in ossequio a criteri di natura teleologica e sistematica, dovendosi ricompriendere nella spesa di personale dell'amministrazione

locale la quota parte di personale assunto dalla società partecipata imputabile al predetto ente locale socio (del. Lombardia n. 489/2011 e n. 49/2012, entrambe relative a società comunali che gestiscono il servizio farmaceutico; cfr. altresì del. 7/2012 in relazione al servizio idrico mediante società partecipata). Del resto, il principio di consolidamento, oltre a presentare una derivazione chiaramente discendente da esigenze continentali di omogeneizzazione dei criteri tassonomici di strutture comunque gravanti sul plesso pubblicistico, indipendentemente dalla forma giuridica adottata, è stato più volte ribadito espressamente dalle Sezioni riunite di questa Corte (Corte conti, SSRR in sede di controllo, deliberazioni n.3 del 25 gennaio 2011 e n.27 del 12 maggio 2011), nonché da altre importanti pronunzie (deliberazione n. 8 /AUT/2011/QMIG, resa dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 29 aprile 2011, e deliberazione n. 99 del 5 dicembre 2008 dalla Sezione Lombardia).

In particolare, con la sopra menzionata deliberazione, la Sezione aveva già anticipato la conclusione secondo cui, ai fini del contenimento della spesa, la base di calcolo relativa alla spesa per il personale sostenuta da ciascun ente locale deve tenere conto dei vari sistemi organizzativi nei quali, ormai, si articola l'amministrazione pubblica. Con la conseguenza che *"sono pertanto da considerarsi sostenute direttamente dall'ente locale le spese di personale iscritte nel bilancio della società pubblica in house, tanto nel caso di partecipazione unica totalitaria, quanto nel caso di compartecipazione plurisoggettiva intercorsa fra vari enti pubblici locali"* e che *"lo strumento dell'affidamento di servizi ad enti partecipati non può comunque venire utilizzato per eludere le normative pubblicistiche in tema di finanza pubblica o attività contrattuale che disciplinano l'attività della pubblica amministrazione; in particolare, la disciplina vincolistica in materia di personale deve essere intesa come riferibile non soltanto all'ente stesso, ma anche a tutte le forme di cooperazione interlocale oltre che di esternalizzazione in senso stretto"* (cfr., da ultimo, Sez. Lombardia delibera n. 673 del 21.12.2011).

Tale approdo ermeneutico è stato espressamente condiviso anche dalla giurisprudenza di altre sezioni regionali di controllo. In particolare, si segnala sez. contr. Campania, 8 febbraio 2011, n. 98 e sez. contr. Calabria, 5 luglio 2011, n. 358, secondo cui è da ritenersi *"coerente nonché rispettosa dei vincoli di finanza pubblica la necessità di includere le spese sostenute per il personale di una società a totale partecipazione comunale tra quelle da prendere in considerazione ai fini della valutazione del rispetto dell'obbligo di riduzioni di tali spese, in quanto detta norma, riferita alle spese per il personale di società partecipate sostenute per tutti i soggetti a vario titolo utilizzati senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, prende in considerazione - in funzione antielusiva delle norme sul patto di stabilità - solo una fattispecie aggiuntiva rispetto a quella ordinaria, relativa ai lavoratori titolari di rapporto di lavoro privatistico costituito direttamente con la società partecipata"*.

In conclusione, per gli enti locali sottoposti al Patto di stabilità in consolidamento opera sia per la determinazione dei limiti strutturali di spesa del personale, sia per la determinazione della percentuale d'incidenza fra spese di personale sulle spese correnti.

Di contro, per gli enti locali non sottoposti al Patto di stabilità, il consolidamento opera esclusivamente per il computo della percentuale di incidenza delle spese di personale sulle spese correnti, ma non opera ai fini della determinazione della spesa annuale da contenersi entro la spesa storica riferita all'anno 2004, atteso che l'art. 1 comma 562 della legge 27 dicembre 2006, n.296 non ha subito modificazioni di sorta.

La differente disciplina è spiegabile in base al principio di razionalità. Il legislatore ha preferito allentare i vincoli del consolidamento per gli enti demograficamente minori, nei quali i vincoli di bilancio sono di regola più rigidi e le risorse economiche più limitate.

Occorre tuttavia rammentare che la politica assunzionale è comunque ridotta ad uniformità dalle prescrizioni normative imposte dall'art. 76 comma 7 del D.L. 31 maggio 2010, n.78, applicabile anche agli enti locali al di sotto dei 5.000 abitanti.

**5.** Venendo al caso specifico, la carenza di autodeterminazione da parte del comune di Travacò Siccomario sulle modalità di gestione del servizio idrico, affidato in proroga alla pregressa gestione pubblica diretta, appare elemento fattuale del tutto irrilevante rispetto allo schema legale previsto dal legislatore quale presupposto per l'applicazione del principio del consolidamento. La società pubblica in cui l'amministrazione comunale detiene una pur minima partecipazione gestisce il servizio in via diretta; la carenza di gara per l'affidamento del servizio attiva i meccanismi di consolidamento previsti dal richiamato art. 76 comma 7 del D.L. 25 giugno 2008, n.112 (da ultimo modificato dal D.L. 2 marzo 2012, n.16, convertito nella legge 26 aprile 2012, n.44).

**6.** Per quanto concerne i quesiti posti in via subordinata, la Sezione ritiene che il consolidamento sulle spese di personale debba operare ai fini del calcolo dell'incidenza delle spese di personale sulla spesa corrente, ma non anche ai fini del rispetto del limite annuale di spesa del personale, attualmente calcolato sull'anno di riferimento (2004, art. 1 comma 562 della legge 27 dicembre 2006, n.296).

Si osserva peraltro che nel vigente ordinamento finanziario, i vincoli assunzionali, applicabili ad ogni ente locale, sono intimamente connessi con i limiti annuali posti alla spesa di personale, poiché costituiscono una modalità concorrente di diminuzione della spesa complessiva attuata non solo mediante la compressione degli emolumenti e degli oneri finanziari totali, ma anche con la riduzione progressiva del numero dei dipendenti pubblici in servizio (art. 76 comma 7 D.L. 31 maggio 2010, n.78).

Nel caso in esame, nella quantificazione dei dipendenti in servizio debbono essere ricomprese, le unità di personale che prestano la propria attività lavorativa presso le società partecipate pubbliche rilevanti ai sensi dell'art. 76 comma 7.

7. Per quanto attiene i restanti quesiti afferenti le distorsioni finanziarie connesse con l'applicazione del metodo dei ricavi, individuato dalla Sezione Autonomie nella deliberazione n.14/2011/QMIG, il collegio osserva che tale metodologia di consolidamento non è esclusiva.

L'orientamento appare già delineato nel richiamato precedente consultivo (Sezione contr. Lombardia deliberazione n. 75/2012/PAR).

La Sezione Autonomie ha individuato una possibile metodologia del consolidamento durante il periodo transitorio, affermando espressamente che *"in assenza di una esplicita normativa che definisca le metodologie e le tecniche del consolidamento, occorre fare riferimento, in relazione alle modalità di calcolo in argomento, ai principi generali che rispondano a criteri di ragionevolezza e di valorizzazione delle finalità che il legislatore persegue con la norma in esame"*.

In particolare, le Sezioni Autonomie hanno precisato che occorre far riferimento *"ad un metodo sintetico per calcolare la quota delle spese di personale della società partecipata da sommare alle spese di personale degli enti proprietari"*.

In quest'ottica la Sezione Autonomie ha delineato un possibile criterio per procedere al consolidamento delle spese di personale ai fini dell'applicazione del citato comma 7 dell'art. 76: *"il metodo di calcolo si basa sulla seguente semplice proporzione: il valore della produzione della società sta alle spese totali del personale della stessa come il corrispettivo sta alla quota del costo di personale attribuibile all'ente, che è l'incognita da calcolare. Per risolvere tale proporzione, si moltiplicano le spese del personale per il corrispettivo e si divide il risultato ottenuto per il valore della produzione. Questo criterio utilizza, ai fini del calcolo, il costo del personale della società (voce B9 del conto economico) senza operare particolari depurazioni, rispondendo all'esigenza sostanziale di individuare un indicatore sintetico della sostenibilità della spesa di personale dell'ente. Per il calcolo dell'incidenza previsto dall'art. 76, co. 7, d.l. n. 112/2008, la quota di spese del personale della società partecipata, così individuata, va a sommarsi alle spese di personale dell'ente, e il totale si divide per le spese correnti dell'ente. In tal modo si agisce soltanto sul numeratore, come proposto dalla Sezione remittente per l'ipotesi della società partecipata da unico ente pubblico, sicché il metodo ne rappresenta uno sviluppo, in quanto consente di evitare eventuali imprecisioni dovute alla semplice somma di tutte le spese di personale delle società partecipate a quelle dell'ente"* (deliberazione n. 14/AUT/2011/QMIG del 29 dicembre 2011).

Altra Sezione di controllo (Sezione contr. Toscana deliberazione n. 3/2012/PAR del 17 gennaio 2012) ha precisato che laddove la società partecipata percepisca

"ricavi", la quota degli introiti riferibile "al singolo socio-comune va sostituita o sommata al corrispettivo versato dal comune sia in occasione del calcolo della spesa di personale della società attribuibile al comune secondo la proporzione sopra delineata (numeratore), sia in riferimento al calcolo della spesa corrente (denominatore), in quanto tale importo avrebbe costituito il contributo versato dal comune alla società (e quindi rientrante nella spesa corrente dell'ente locale) nel caso in cui lo stesso avesse introitato direttamente il gettito derivante dalla tariffa. Difatti mentre il corrispettivo versato dall'ente alla società concorre a formare la spesa corrente dell'ente locale (denominatore) ed è pertanto compreso nella stessa, gli introiti da tariffe direttamente percepiti (e trattenuti) dalla società, non transitando nel bilancio dell'ente locale socio, non verrebbero computati al denominatore della frazione, con conseguente disomogeneità dei dati e, soprattutto, disuguaglianza degli esiti a seconda che vi sia stato o meno ricorso alla gestione esternalizzata piuttosto che alla gestione interna di un determinato servizio".

La vigenza del periodo transitorio in cui il legislatore specifica che si deve attuare il consolidamento (*an*), ma non individua il come (*quomodo*), è suffragata da un chiaro elemento testuale inserito nel corpo dell'art. 76 comma 7 del D.L. 25 giugno 2008, n.112, dal D.L. 2 marzo 2012, n.16 (convertito nella legge 26 aprile 2012, n.44), a tenore del quale ferma la immediata applicazione della disposizione, con regolamento governativo (D.P.C.M.) "*possono essere ridefiniti i criteri di calcolo della spesa di personale per le predette società*".

In attesa dell'emanazione del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, le amministrazioni locali che sono tenute al consolidamento, possono utilizzare metodi diversi da quello dei ricavi, purché essi rispondano a criteri di ragionevolezza e di valorizzazione delle finalità che il legislatore persegue con la norma in esame.

Il criterio del calcolo del consolidamento in proporzione alla quota di capitale detenuta dagli enti che partecipano alla società in mano pubblica (c.d. metodo della partecipazione), è da considerarsi un criterio ragionevole atteso che lo stesso si fonda su un valore oggettivo derivante dal frazionamento del capitale sociale, con l'auspicio che tutti gli enti pubblici soci adottino il medesimo criterio, in conformità di una delibera assembleare che componga gli interessi dei singoli enti di riferimento.

**P.Q.M.**

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore  
(Dott. Gianluca Braghò)

Il Presidente  
(Dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria  
il 21/05/2012  
Il Direttore della Segreteria  
(dott.ssa Daniela Parisini)