



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

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Giuseppe Roberto Mario Zola	Consigliere
dott. Gianluca Braghò	Primo Referendario
dott. Alessandro Napoli	Referendario
dott.ssa Laura De Rentiis	Referendario (relatore)
dott. Donato Centrone	Referendario
dott. Francesco Sucameli	Referendario
dott. Cristiano Baldi	Referendario
dott. Andrea Luberti	Referendario

nell'adunanza del 23 ottobre 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 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 pervenuta il 12 ottobre 2012 con la quale il Sindaco del Comune Seriate (BG) ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

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 Seriate;

Udito il relatore, Laura De Rentiis;

OGGETTO DEL PARERE

Il Sindaco del Comune di Seriate, dopo aver premesso che "la società in house è tenuta al rispetto dei vincoli assunzionali ex art. 25 DL 1/2012, convertito nella legge n.27/2012, che valgono per il Comune" (ovvero, per le assunzioni a tempo indeterminato il limite di spesa del 40% della spesa del personale cessato nell'anno precedente e per il lavoro flessibile: limite di spesa del 50% della spesa dell'anno 2009), ha chiesto alla Sezione se <<la società possa conteggiare nel 2013 nella capacità di spesa per le assunzioni a tempo indeterminato, la spesa delle cessazioni di personale del servizio asilo nido, dismesso, utilizzandolo per le assunzioni nel servizio farmacia>>.

PREMESSA

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta proveniente dal Comune di Seriate rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7 comma ottavo, della legge 6 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, 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: parere sez. Lombardia, 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.

AMMISSIBILITA' SOGGETTIVA

Riguardo all'individuazione dell'organo legittimato ad inoltrare le richieste di parere dell'ente comunale, 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.

AMMISSIBILITA' OGGETTIVA

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare che la disposizione, contenuta nel comma 8, dell'art. 7 della legge 131/03, deve essere raccordata con il precedente comma 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 ulteriore 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 della nozione 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, esclude qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa che ricade nella esclusiva competenza dell'autorità che la svolge;

nonché esclude, altresì, 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 rientra nella materia della contabilità pubblica, poiché attiene alla disciplina contenuta in leggi finanziarie, sul contenimento e sull'equilibrio della spesa pubblica, incidente sulla formazione e gestione del bilancio dell'ente, in relazione alle norme che disciplinano la spesa per il personale per le società in house.

La richiesta di parere in esame risponde ai requisiti indicati sopra e pertanto, è da ritenere ammissibile e può essere esaminata nel merito.

MERITO

Venendo al merito della richiesta, il comune di Seriate (ente soggetto al patto di stabilità) premette di essere proprietario al 100% della società *in house* Sanitas Seriate Srl che, dal maggio 2006 a luglio 2012 ha gestito, con appositi e diversi contratti di servizio i servizi (farmacia, ristorazione scolastica e asilo nido).

Nel luglio 2012, alla scadenza del contratto di servizio del servizio asilo nido, in attuazione dell'allora vigente art. 4 del DL 138/2011, il consiglio comunale ha deciso di dismettere il servizio in oggetto, liberalizzandolo, e pertanto la società ha provveduto al licenziamento del personale assunto a tempo indeterminato dalla stessa nel 2006 e adibito a tale servizio (16 unità).

Attualmente, la società continua la gestione dei servizi farmacia e ristorazione scolastica. Per la gestione del servizio farmacia, a causa della cessazione per pensionamento del direttore di una delle due farmacie nel settembre scorso e dell'ampliamento dell'orario di apertura della seconda farmacia situata all'interno di un centro commerciale, è nata l'esigenza di assumere un altro farmacista.

Sulla scorta di questa premessa, l'amministrazione comunale chiede se, ai fini dell'applicazione dei vincoli assunzionali che gravano sulla società *in house*, la società medesima <<possa conteggiare nel 2013 nella capacità di spesa per le assunzioni a tempo indeterminato, la spesa delle cessazioni di personale del servizio asilo nido, dimesso, utilizzandolo per le assunzioni nel servizio farmacia>>.

In proposito, l'art. 25 D.L. n. 1/2012 (convertito nella legge n. 27/2012) impone alle società *in house* (alle quale gli enti locali, in quanto interamente partecipate, affidano direttamente sia la fornitura di beni e servizi strumentali sia servizi pubblici locali) di adottare 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” nonché divieti e limitazioni alle assunzioni ed infine l’adozione di procedure concorsuali per l’instaurazione dei rapporti di lavoro. Ne consegue che la società *in house* con proprio provvedimento (quindi, assumendo un atto interno a carattere generale) disciplina “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” (per una completa disamina dei “divieti” e delle “limitazioni alle assunzioni di personale” si rimanda al parere di questa Sezione n. 260/2012).

Nel caso di specie, poiché l’amministrazione locale chiede se la società *in house* possa procedere all’assunzione a tempo indeterminato di un farmacista, trova applicazione la limitazione prevista dall’art. 76, comma 7, del d.l. n. 112/2008; in altri termini, la società *in house* può assumere personale a tempo indeterminato nel limite del 40% della spesa corrispondente alle cessazioni dell’anno precedente, fermi gli altri vincoli ed i limiti calcolati in forma consolidata in capo all’ente locale controllante (come, ad esempio, il limite del rapporto tra spese di personale e spese correnti inferiore al 50%).

La questione ermeneutica, dunque, si incentra sulla valutazione della capacità assunzionale della società *in house* alla stregua del parametro indicato dall’art. 76, comma 7, del d.l. n. 112/2008. In particolare, la questione si riassume nell’interrogativo se il limite del 40% della spesa corrispondente alle cessazioni dell’anno precedente debba essere considerato in astratto (ovvero, facendo riferimento all’organico della società *in house* a prescindere dai servizi erogati) o se, diversamente, debba essere valutato in ragione dell’organico deputato allo svolgimento dei servizi in concreto resi al momento in cui la società dovrebbe procedere alla nuova assunzione.

Questa Sezione ritiene corretta la seconda soluzione prospettata in quanto, se così non fosse, il presupposto (cioè il limite del 40% della spesa corrispondente alle cessazioni dell’anno precedente) sarebbe falsato dalla mancanza di “omogeneità” dei valori da comparare. Ne consegue che il limite del 40% della spesa corrispondente alle cessazioni dell’anno precedente -su cui si fonda la verifica del rispetto dei vincoli di contabilità pubblica per procedere a nuove assunzioni a tempo indeterminato- deve essere neutralizzato della componente di spesa per il personale che la società ha sostenuto per la gestione del servizio di asilo nido, in

quanto la società *in house* ha dismesso completamente l'erogazione di questo servizio (nell'istanza di parere si precisa, infatti, che la società ha licenziato tutto il personale assegnato a questo servizio).

P.Q.M.

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore

(Dott.ssa Laura De Rentiis)

Il Presidente

(Dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria il

29 ottobre 2012

Il Direttore della Segreteria

(Dott.ssa Daniela Parisini)