

**Logo della Repubblica Italiana**  
**Corte dei Conti**  
**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA CAMPANIA**

**Parere n. 254 /2014**

Composta dai Magistrati:

dott. Ciro Valentino

Presidente

dott. Silvano Di Salvo

Consigliere

dott. Tommaso Viciglione

Consigliere

dott.ssa Rossella Bocci

Primo Referendario

dott.ssa Innocenza Zaffina

Primo Referendario

dott. Francesco Sucameli

Referendario

dott.ssa Raffaella Miranda

Referendario

dott.ssa Carla Serbassi

Referendario (Relatore)

ha adottato la seguente deliberazione nella camera di consiglio del 15 dicembre 2014

Visto l'art.100, comma 2, della Costituzione;

Vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001 n° 3;

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 r.d. 12 luglio 1934, n° 1214 e le successive modificazioni ed integrazioni, recante l'approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti;

Vista la legge 14 gennaio 1994 n° 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione n° 14/DEL/2000 del 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

Vista, in particolare, la deliberazione n° 229 del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti, approvata in data 19 giugno 2008 ai sensi dell'art. 3, comma 62, della legge 24 dicembre 2007 n° 244;

Vista la deliberazione n° 9/SEZAUT/2009/INPR della Sezione delle autonomie della Corte dei conti in data 4 giugno-3 luglio 2009;

Visto l'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009 n° 78, convertito nella legge 3 agosto 2009 n° 102;

Vista la deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Campania n° 74/2009 del 30 settembre 2009;

Viste, altresì, la deliberazione n° 8/AUT/2008 del 12 maggio-4 luglio 2008, nonché la nota del Presidente della Corte dei conti n° 2789 del 28 settembre 2009;

Vista la deliberazione della Corte dei conti, Sezione Riunite, del 26 marzo 2010, n. 8 recante "Pronuncia di orientamento generale sull'attività consultiva";

Vista la deliberazione della Corte dei conti, Sezione Riunite in sede di controllo, del 17 novembre 2010, n. 54;

Vista la nota n. 8199 del 11 settembre 2014, con la quale il sindaco del comune di Macerata Campania (Ce) chiede il parere di questa Sezione ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003 n° 131;

Vista l'ordinanza presidenziale n°90 /2014 con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale della Sezione;

Udito il relatore, Referendario Carla Serbassi,

### **FATTO**

Il Sindaco del comune di Macerata Campania, dopo avere premesso che insieme ad altro ente, ha costituito una società in house providing, con capitale interamente pubblico, e dopo avere elencato varie disposizioni legislative riguardanti la gestione del personale delle pubbliche amministrazioni e relative società partecipate, chiede di conoscere *"se i dipendenti della società in house, interamente controllata da enti pubblici, sono soggetti al "blocco" dei contratti, come i dipendenti degli enti locali, sia per la retribuzione individuale che per la retribuzione accessoria nel rispetto dei vincoli della spesa del personale nonostante la sottoscrizione del contratto nazionale di lavoro (Federambiente)"*.

### **DIRITTO**

In ordine **all'ammissibilità soggettiva** della richiesta di parere qui in esame, viene in rilievo lo specifico criterio di orientamento di cui alla deliberazione della Sezione delle Autonomie di questa Corte n° 4/SEZAUT/2014/QMIG del 10-20 febbraio 2014, pronunciata ai sensi dell'art. 6, comma 4, del decreto legge 10 ottobre 2012 n° 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012 n° 213, per il quale, *"La legittimazione soggettiva alla richiesta di parere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti non viene meno nei casi in cui il criterio orientativo che si chiede di esprimere sia destinato ad avere effetti nella sfera operativo-amministrativa di un soggetto diverso dal richiedente, purché sia giustificata dall'esercizio di attribuzioni intestate all'ente formalmente legittimato. Resta fuori da quest'ambito la mera funzione di "nuncius" che il soggetto legittimato potrebbe assumere, ove si limitasse solo a proporre una questione interpretativa la cui soluzione non potrebbe avere alcun effetto nell'ambito delle proprie attribuzioni."*

Conseguentemente, la richiesta *de qua*, pur se avanzata al fine di conoscere l'avviso della Sezione in ordine ad un quesito concernente scelte incidenti nella sfera operativo-amministrativa di un soggetto (società in house) partecipato dal comune istante, diverso, quindi, dal richiedente (Sindaco del Comune di Macerata Campania), va considerata soggettivamente ammissibile, in vincolata applicazione - ex art. 6, comma 4, del decreto legge 10 ottobre 2012 n° 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012 n° 213 - del suindicato criterio di orientamento dettato dalla Sezione delle Autonomie di questa Corte, in quanto il Comune di Macerata Campania riveste la qualità di socio di detta s.r.l., ed il Sindaco dell'Ente rivolge a

questa Sezione il quesito in argomento nella qualità di legale rappresentante dell'Ente locale che, relativamente alla suddetta società, esercita le attribuzioni ad esso attribuite dalla legge e dallo statuto della menzionata società partecipata..

Sotto il **profilo oggettivo**, va poi considerato che l'oggetto del quesito qui in trattazione, in quanto relativo all'interpretazione di disposizioni dettate in materia di riduzione e di efficienza della spesa pubblica, ricade nel perimetro della definizione dinamica di contabilità pubblica, quale fornita dalle Sezioni riunite di questa Corte (cfr. Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, 17 novembre 2010, n° 54), con conseguente ammissibilità della richiesta di parere in argomento anche sotto il profilo oggettivo.

**Nel merito**, ferme e integre restando, al riguardo, la discrezionalità gestionale e amministrativa dei competenti organi amministrativi e societari ed ogni connessa e conseguente forma di responsabilità, anche collegata a situazioni di fatto e di diritto preesistenti, va osservato che la variegata e ripetutamente modificata legislazione in tema di società partecipate<sup>1</sup> (cfr., in proposito Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna, 7 luglio 2014 n. 170, che ne ha eseguito una accurata ricostruzione), è di recente approdata nella modifica (operata dal d. l. 24 aprile 2014 n. 66, convertito dalla l. 23 giugno 2014 n. 89 e dal d. l. 24 giugno 2014 n. 90, convertito dalla l. 11 agosto 2014, n. 114), di cui al comma 2 bis, articolo 18, del d. l. n. 112/2008, convertito dalla l. n. 133/2008, che sembra essere più che mai volta in modo chiaro e semplice, ferma restando ogni altra disposizione vigente in materia, non specificamente abrogata, ad un pieno coinvolgimento sia degli enti partecipanti sia delle società partecipate, nelle decisioni in merito al prescritto obbligo di contenimento dei costi del personale di queste ultime.

L'articolo 18 sopramenzionato prevede, infatti, che *"le aziende speciali, le istituzioni e le società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo si attengono al principio di riduzione dei costi del personale, attraverso il contenimento degli oneri contrattuali e delle assunzioni di personale. A tal fine l'ente controllante, con proprio atto di indirizzo, tenuto anche conto delle disposizioni che stabiliscono, a suo carico, divieti o limitazioni alle assunzioni di personale, definisce, per ciascuno dei soggetti di cui al precedente periodo, specifici criteri o*

---

<sup>1</sup> Le ultime norme in materia (che si riportano, nei limiti di quanto qui interessa) vigenti prima dell'entrata in vigore del d. l. n. 66/2014 e n. 90/2014, avevano previsto quanto segue:

- l. n. 147/2013 (legge di stabilità per il 2014), art. 1, comma 557: la disposizione, nel sostituire il comma 2 bis dell'articolo 18, d. l. n. 112/2008, rubricato "Reclutamento del personale delle società pubbliche", confermava, per le stesse, l'applicazione delle disposizioni valevoli per le amministrazioni di riferimento, sia recanti divieti o limitazioni alle assunzioni di personale, sia quelle recanti obblighi di contenimento degli oneri contrattuali e delle altre voci di natura retributiva o indennitaria;

- l. n. 147/2013 art. 1, comma 558: la disposizione, nel modificare l'articolo 76, comma 7, d. l. n. 112/2008, aveva aggiunto anche le aziende speciali e istituzioni tra gli organismi partecipati dalle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, d. lgs. n. 165/2001 (e quindi anche gli enti locali) le cui spese di personale dovevano essere computate, ai fini della misurazione delle capacità assunzionali di queste ultime, mentre era già prevista la inclusione di quelle sostenute dalle società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo, titolari di affidamento diretto di servizi pubblici locali senza gara, ovvero che svolgessero 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 amministrative di natura pubblicistica, escluse le società quotate sui mercati regolamentari..

*modalità di attuazione del principio di contenimento dei costi del personale, tenendo conto del settore in cui ciascun soggetto opera. Le aziende speciali, le istituzioni e le società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo adottano tali indirizzi con propri provvedimenti e, nel caso del contenimento degli oneri contrattuali, gli stessi vengono recepiti in sede di contrattazione di secondo livello....”*

Inoltre il d. l. n. 90/2014 ha modificato la disciplina applicabile alle regioni ed enti locali sottoposti al patto di stabilità interno nella materia de qua prevedendo: a) la possibilità di assunzione di personale a tempo indeterminato con limite di spesa percentuale differente rispetto quella relativa al personale di ruolo cessato negli anni precedenti, e pari al 60%, 80% e 100%, rispettivamente negli anni 2014-2015, 2016-2017 e negli anni successivi a partire dal 2018; b) la permanenza delle disposizioni previste dall'articolo 1, commi 557, 557 bis e 557 ter, della l. n. 296/2006, con conseguente obbligo, per gli enti locali assoggettati alla disciplina del patto di stabilità interno, di computare anche la quota relativa al personale occupato presso organismi partecipati, variamente denominati, ai fini del rispetto della riduzione e del contenimento del trend della spesa in serie storica; c) l'abrogazione dell'articolo 76, comma 7, del d. l. n. 112/2008 che regolava il rapporto di incidenza tra spesa per il personale e spesa corrente ai fini delle nuove capacità assunzionali degli enti locali sottoposti alla disciplina del patto di stabilità interno; d) il coordinamento, da parte degli enti locali, delle politiche assunzionali dei soggetti indicati nell'articolo 18, comma 2bis, del d. l. n.112/2008 (tra cui le società partecipate) al fine di garantire, anche per i medesimi soggetti, una graduale riduzione della percentuale tra spese di personale e spese correnti.

Dal raffronto tra vecchia e nuova normativa emerge, a parere di questa Sezione (pur se si evidenzia la eliminazione della immediata e diretta applicazione alle aziende speciali, istituzioni e società a partecipazione pubblica, di alcuni tipi di vincoli alle assunzioni e alle spese di personale previsti per le amministrazioni di riferimento - vincoli derivanti, peraltro, da previsioni normative oggetto di numerosi interventi di modifica da parte del legislatore statale tali da non renderli stabili né definitivamente certi), che il nuovo dettato legislativo obbliga al rispetto dell'inequivocabile principio della riduzione dei costi del personale degli organismi partecipati dagli enti pubblici, sia in termini di contenimento degli oneri contrattuali che di quelli derivanti da assunzioni di personale, in armonia con quanto disposto, in via generale, negli anni, in tema di riduzione globale della spesa pubblica.

Il legislatore detta, inoltre, in maniera dettagliata, le modalità esecutive di attuazione della norma, prevedendo:

- la predisposizione, da parte dell'ente controllante, di un proprio "atto di indirizzo" che, in conformità a quanto disposto, a suo carico in tema di divieti o limitazioni alle assunzioni di personale, definisca, per ciascun organismo partecipato, i criteri e le modalità per raggiungere l'obiettivo della riduzione dei costi, previa verifica dello specifico settore di appartenenza;

- l'adozione, da parte di ogni ente partecipato, di propri provvedimenti di attuazione degli indirizzi espressi dall'ente controllante, con specifico obbligo, nel caso di riduzione degli oneri contrattuali, di recepimento degli stessi in sede di contrattazione di secondo livello.

Appare chiaro come tale previsione sia ben più pregnante di quanto fino ad oggi predisposto in tema di riduzione dei costi del personale dei soggetti partecipati dagli enti pubblici, obbligando sia gli uni che gli altri (controllanti e controllati) ad una seria valutazione della propria situazione economico-finanziaria, nonché delle reali e concrete necessità che a ciascuno di essi fanno capo, facendo emergere la responsabilità di ciascuno nel caso di mancata attuazione delle misure che conformino i propri costi in maniera coerente con la qualità dei servizi prestati.

Ciò premesso, va osservato che la scelta preferenziale da esercitare, in concreto, nella prospettata fattispecie, non può che essere ispirata –in conformità alle esigenze di razionalizzazione e di economicità nella gestione di risorse pubbliche che sottendono proprio il sopra evidenziato quadro normativo- ad una coerente, completa e motivata applicazione di principi di sana gestione e di contenimento della spesa, mediante una previa valutazione di tutte le relative implicazioni, sia in termini di effettiva economicità, sia sotto il profilo dell'efficienza e del buon andamento dell'attività di amministrazione di che trattasi.

Resta pertanto più che mai attuale quanto più volte sottolineato, in termini di doverosità del controllo e della riduzione della spesa da parte delle pubbliche amministrazioni, dalla Corte dei conti - cfr., per tutti, la Sezione di controllo Veneto - che, con delibera n. 903/2012, ha ricordato che *"...l'utilizzo di risorse pubbliche, anche se adottato attraverso moduli privatistici, impone particolari cautele e obblighi in capo a tutti coloro che –direttamente o indirettamente- concorrono alla gestione di tali risorse, radicandone la giurisdizione e il controllo della Corte dei conti"*. Di conseguenza, sempre secondo tale Sezione, l'ente socio dovrà effettuare *"un costante ed effettivo monitoraggio sull'andamento della società, con una verifica costante della permanenza dei presupposti valutativi che hanno determinato la scelta partecipativa iniziale"*, mettendo in atto, volta per volta, gli interventi correttivi che si rendano necessari nel corso della vita della società, per assicurare al meglio la remunerazione del capitale investito con l'impiego di consistenti risorse pubbliche.

Su tali aspetti gestionali e decisionali la Sezione non può, peraltro, esprimere valutazioni tali da indirizzare, nello specifico, l'attività discrezionale dei competenti organi, soprattutto, perché le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti non possono svolgere, in sede consultiva, una funzione di consulenza di tale latitudine da giungere ad inserirsi in attività gestionali amministrative e/o societarie, ovvero ad interferire con i poteri discrezionali di altri organi i quali siano titolari, in via esclusiva, del relativo esercizio e della conseguente applicazione (cfr. Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, 17 febbraio 2006, n° 5 e Sezione regionale di controllo Campania, 24 luglio 2014, n. 187).

Nelle suesposte considerazioni è il parere della Sezione.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, per il tramite della Segreteria del Servizio di supporto, all'Amministrazione interessata.

Così deliberato in Napoli, nella camera di consiglio del 15 dicembre 2014.

IL RELATORE

f.to Ref. Carla Serbassi

IL PRESIDENTE

f.to  Ciro Valentino

Depositato in segreteria in data 15 dicembre 2014

Per Il Funzionario preposto

f.to  Dott.ssa Beatrice Montecuolo