



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.ssa Laura De Rentiis	Referendario (relatore)
dott. Andrea Luberti	Referendario
dott. Paolo Bertozzi	Referendario
dott. Cristian Pettinari	Referendario
dott.ssa Marta D'Auria	Referendario
dott. Giovanni Guida	Referendario
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	Referendario

nell'adunanza del 16 gennaio 2014

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 23 dicembre 2013 con la quale il Sindaco del Comune Milano 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 Milano;

Udito il relatore, Laura De Rentiis;

OGGETTO DEL PARERE

Il Sindaco del Comune di Milano ha posto alla Sezione un quesito del seguente tenore: <<laddove le Società controllate - dopo aver concesso a dei propri dipendenti l'utilizzo promiscuo delle autovetture di servizio, assegnate agli stessi ad uso esclusivo, con accollo delle relative globali spese di rifornimento carburante, assicurazione, bollo di circolazione, spese di manutenzione, etc. - abbiano provveduto, in ottemperanza a quanto prescritto dall'art. 5 commi 2 e 3 del D.L. n. 95/12, alla revoca di tale beneficio>> possono, quale integrazione economica di carattere stipendiale a compensazione del beneficio revocato, riconoscere ai dipendenti medesimi <<una somma forfettaria o periodica senza violare le prescrizioni di contenimento della spesa pubblica di cui al citato art. 5 commi 2 e 3 del D.L. n. 95/12 e senza quindi incorrere nella relativa responsabilità erariale di cui al medesimo art. 5 comma 4>>?

PREMESSA

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

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.

Tuttavia, 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 che la funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali. Ne consegue che gli effetti in materia di responsabilità erariale, ai sensi dell'art. 5, comma 4, al D.L. n. 95/12, esulano dalla richiesta di parere formulata a questa Sezione. In altri termini, in sede consultiva, questa Magistratura si soffermerà solo sulla prima parte del quesito formulato dal Comune di Milano.

MERITO

Il Sindaco del Comune di Milano espone che le Società controllate dall'ente locale -dopo l'entrata in vigore dell'art. 5, commi 2 e 3, del D.L. n. 95/12- hanno revocato il beneficio concesso ad alcuni dipendenti che consentiva a questi l'utilizzo "promiscuo delle autovetture di servizio, assegnate agli stessi ad uso esclusivo, con accollo delle relative globali spese di rifornimento carburante, assicurazione, bollo di circolazione, spese di manutenzione, etc.". Il Comune istante aggiunge che il beneficio in discorso era stato concesso come "integrazione economica di carattere stipendiale" e, quindi, chiede se la sua revoca possa essere "compensata" riconoscendo ai dipendenti medesimi "una somma forfettaria o periodica senza violare le prescrizioni di contenimento della spesa pubblica di cui al citato art. 5 commi 2 e 3 del D.L. n. 95/12".

Preliminarmente, il quesito formulato dal Sindaco del comune di Milano impone di chiarire in quali termini un provvedimento legislativo può intervenire su un rapporto disciplinato, sul piano economico, dalla contrattazione collettiva (oltre che da quella decentrata aziendale o individuale).

La questione è stata già affrontata da questa Sezione in sede consultiva (Lombardia/147/2012/PAR del 23 aprile 2012). In particolare, si è detto che *"sul piano della sistematica complessiva delle fonti del diritto problemi non sussistono, posto che, in base all'art. 1 delle disposizioni preliminari al Codice civile, la legge è*

la principale fonte del diritto (da emanare secondo le procedure previste dalla Costituzione), mentre il contratto, anche collettivo (in assenza della disciplina attuativa dell'art. 39 comma 4 della Carta fondamentale), deve essere mantenuto nei limiti previsti dalla legge (art. 1322 cod. civ.), risultando nullo nel caso di causa o motivo illecito (artt. 1343, 1344 e 1345 cod. civ.) o, in generale, quando è contrario a norme imperative o negli altri casi stabiliti dalla legge (art. 1418 cod. civ.).

La disciplina generale sopra riportata non muta per la contrattazione collettiva dei pubblici dipendenti, i cui rapporti di lavoro, ai sensi dell'art. 2 comma 3 del d.lgs. 165/2001, sono regolati da contratti collettivi, da stipulare secondo le modalità previste nel titolo III del medesimo decreto legislativo (cioè della superiore fonte legislativa).

Nel sistema delineato, infatti, l'attribuzione di trattamenti economici ai dipendenti pubblici può avvenire esclusivamente mediante contratti collettivi e, salvo alcuni casi espressamente previsti, mediante contratti individuali (questi ultimi, ai sensi dell'articolo 45 comma 2 del d.lgs. 165/2001, devono garantire parità di trattamento e retribuzioni non inferiori a quelle stabilite dalla contrattazione collettiva).

Tuttavia, per quanto interessa in questa sede, l'art. 3 bis del d.lgs. 165/2001, introdotto dall'art. 33 del d.lgs. 150/2009, confermando quanto già desumibile dal codice civile, ha specificato espressamente che "nel caso di nullità delle disposizioni contrattuali per violazione di norme imperative o dei limiti fissati alla contrattazione collettiva, si applicano gli articoli 1339 e 1419, secondo comma, del codice civile" (nullità parziale ed inserimento automatico, nel corpo contrattuale, delle disposizioni di legge in luogo delle clausole nulle).

Allo stesso modo l'art. 45 del d.lgs. 165/2001 dispone che il trattamento economico sia definito dai contratti collettivi in coerenza con le disposizioni legislative vigenti (ribadendo quanto disposto dagli artt. 1322 e 1418 del codice civile).

Quanto esposto è confermato dalla regola che disciplina in generale, nel pubblico impiego, i rapporti fra fonte legislativa sopravvenuta e contratto collettivo. L'art. 2 comma 2 del d.lgs. 165/2001, nella formulazione successiva al d.lgs. 150/2009, dopo aver richiamato, per la disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici, le disposizioni del codice civile e del "diritto del lavoro" privato, fatte salve le diverse disposizioni contenute nel decreto (qualificate quali "disposizioni a carattere imperativo"), prevede che "eventuali disposizioni di legge, regolamento o statuto, che introducano discipline dei rapporti di lavoro la cui applicabilità sia limitata ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche, o a categorie di essi, possono essere derogate da successivi contratti o accordi

collettivi e, per la parte derogata, non sono ulteriormente applicabili, solo qualora ciò sia espressamente previsto dalla legge”.

La norma specifica termini e limiti del c.d. “effetto di delegificazione” che il d.lgs. 29/1993, prima, e il d.lgs. 165/2001, dopo, hanno attribuito alla stipula dei contratti collettivi, prevedendo espressamente che eventuali disposizioni di legge (oltre che di regolamento e statuto) che introducono discipline dei rapporti di lavoro applicabili ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche (o a categorie di essi) possono essere derogate da successivi accordi collettivi solo nel caso in cui la legge stessa attribuisca espressamente tale potere alla contrattazione collettiva (la regola si inserisce nel generale contesto di riduzione dell’ambito d’intervento della contrattazione, evidente anche nella limitazione di materie posta dall’art. 40 comma 1 del d.lgs. 165/2001).

In conclusione appare evidente come, in linea generale, una norma di rango legislativo possa intervenire sui contratti collettivi ed individuali, sia riferiti ai lavoratori del pubblico impiego che a quelli di imprese e società private, interrompendone o sospendendone l’efficacia”.

Chiarito il rapporto che intercorre tra norme imperative di legge e contratti di lavoro in essere con i dipendenti di una società partecipata, occorre affrontare due questioni ermeneutiche. La prima, di carattere generale, sugli emolumenti che in sede di contrattazione decentrata possono essere riconosciuti ai dipendenti delle società controllate dagli EELL. La seconda questione, di portata più specifica con riferimento al quesito formulato dal Comune di Milano, sul beneficio economico riconosciuto ai dipendenti delle società controllate dagli EELL per l’utilizzo “promiscuo delle autovetture di servizio, assegnate agli stessi ad uso esclusivo, con accollo delle relative globali spese di rifornimento carburante, assicurazione, bollo di circolazione, spese di manutenzione, etc.”.

1. La legittimità della corresponsione di una “integrazione economica di carattere stipendiale” a compensazione del mancato riconoscimento di un beneficio attribuito ai dipendenti delle società controllate dagli EELL.

Chiarito il rapporto che intercorre tra norme imperative di legge e contratti di lavoro in essere, l’Amministrazione comunale, in primo luogo, dovrà verificare se il CCNL di riferimento prevede la possibilità di corrispondere una “integrazione economica di carattere stipendiale” a compensazione del mancato riconoscimento del beneficio di utilizzo “promiscuo delle autovetture di servizio, assegnate agli stessi ad uso esclusivo, con accollo delle relative globali spese di rifornimento carburante, assicurazione, bollo di circolazione, spese di manutenzione, etc.”.

Qualora il CCNL applicabile al personale della società partecipata non preveda detta facoltà, l’emolumento in discorso non può essere corrisposto. Qualora invece

sia prevista detta possibilità dal CCNL di comparto, l'Amministrazione comunale dovrà comunque adottare direttive che escludono in concreto l'erogazione di detto emolumento in ragione di quanto già affermato da questa Sezione in sede di interpretazione dell'art. 3 bis, comma 6, D.L. n. 138/2011, sia prima dell'entrata in vigore della legge di stabilità per l'anno 2014 (Lombardia/147/2012/PAR del 23 aprile 2012) sia dopo la novella dell'art. 3 bis cit. apportata dalla legge n. 147/2013 (Lombardia/22/2014/PAR del 17 gennaio 2014).

1.1. Prima dell'entrata in vigore della legge di stabilità per l'anno 2014, l'art. 3 bis, comma 6, del D.L. n. 138/2011, prevedeva che le società *in house* si adeguassero alle "disposizioni che stabiliscono a carico degli enti locali (...) contenimento degli oneri contrattuali e delle altre voci di natura retributiva o indennitarie".

Nell'ambito del quadro normativo all'epoca vigente, la Magistratura contabile (Lombardia parere n. 147 del 23 aprile 2012) aveva elaborato in via interpretativa la metodologia da seguire per estendere alle società partecipate le "*disposizioni che stabiliscono a carico degli enti locali...contenimento degli oneri contrattuali e delle altre voci di natura retributiva o indennitarie*".

In *primis* erano state individuate le norme di "contenimento degli oneri contrattuali e delle altre voci di natura retributiva o indennitarie" estendibili alle società partecipate. In particolare, erano state individuate nelle norme del D.L. n. 78 del 31.5.2010: art. 9, commi 1 e 2 (con esclusione della parte censurata dalla Corte Costituzionale) che attengono a limiti retributivi e indennitari di tipo individuale; art. 9, comma 2 bis (che attiene a limiti e riduzioni della contrattazione integrativa); art. 9, comma 17 (che afferisce al cosiddetto "blocco" della contrattazione collettiva nazionale per un triennio). Dette norme, tuttora, fissano limitazioni del trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti al livello di quello ordinariamente spettante per l'anno 2010 (art. 9, comma 1, cit.), di limiti derivanti dalla "successione" o rinnovo di contratti dirigenziali (art. 9, comma 2, cit. nella parte non dichiarata incostituzionale), limitazioni delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale al corrispondente importo dell'anno 2010 (art. 9, comma 2 bis, cit.), nonché introducono il blocco delle procedure contrattuali e negoziali relative al triennio 2010 – 2012 (art. 9, comma 17, cit.).

In secondo luogo, la giurisprudenza contabile già richiamata aveva affermato che "*in aderenza al dettato normativo, le società affidatarie in house dovrebbero adottare apposito regolamento interno (la cui responsabilità sostanziale ricade sul socio pubblico, che possiede sulle medesime un controllo analogo a quello esercitato sui propri uffici) al fine di disciplinare i trattamenti economici del personale e degli amministratori nel rispetto delle sopra citate disposizioni (come*

di altre) che stabiliscono appunto, a carico degli enti locali soci, "contenimento degli oneri contrattuali e delle altre voci di natura retributiva o indennitaria".

Ciò posto, la Sezione aveva tuttavia evidenziato come *"nessuna norma, allo stato, limita o rinvia nel tempo le procedure contrattuali valevoli per i comparti di contrattazione del lavoro privato (che seguono regole, tempi e procedure differenti da quelle previste dal d.lgs. 165/2001), né, in particolare, sospende l'efficacia dei contratti o impone la mancata stipula dei rinnovi limitatamente ai dipendenti delle società in house assoggettati a quei CCNL (metalmeccanici, commercio, industria, gas-acqua, autoferrotranvieri, servizi ambientali, igiene municipalizzate, etc.)"*.

Infatti, tenuto conto delle peculiarità del rapporto di lavoro con soggetto privato (e, dunque, della presenza di contratti collettivi non pubblicistici), una volta stabilito che l'opzione di adeguamento è vincolata, *"il problema successivo attiene alla misura e grado di tale vincolo, posto che, come accennato, alcune disposizioni limitative sono replicabili nella gestione del rapporto di lavoro di dipendenti assoggettati a contratti collettivi differenti da quelli valevoli per i comparti del pubblico impiego, mentre altre richiedono un adeguamento nei limiti della compatibilità, pur nel rispetto dell'obiettivo posto dal legislatore"*.

In sostanza, *"anche in considerazione della differente struttura retributiva presente nei rapporti di lavoro di diritto privato (retti da autonomi CCNL), rispetto a quelli di pubblico impiego, anche privatizzati, appare difficoltosa l'applicazione asettica dei precetti normativi posti per i secondi ai primi (si pensi all'art. 9 comma 2 bis del d.l. n. 78/2010 in tema di contenimento dei trattamenti accessori ed alla interpretazione, per ragioni di uniformità, in termini di contenimento dei fondi destinati alla contrattazione integrativa, resa dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti oltre che dalla Ragioneria generale dello Stato)*.

Maggiormente prudente ed opportuna si presenta, in attesa di ulteriori approfondimenti, l'applicazione del precetto posto dall'art. 25 comma 1 del d.l. n. 1/2012 nei limiti della compatibilità, pur nella prospettiva del conseguimento di analoghi risultati di contenimento della dinamica retributiva, individuale e complessiva, del personale".

Dunque, nel quadro normativo vigente prima dell'entrata in vigore della legge di stabilità per l'anno 2014, la Sezione concludeva affermando che *"in relazione alle norme di contenimento della spesa poste dal d.l. n. 78/2010, convertito nella legge n. 122/2010, certamente potrebbero operare:*

- l'art. 9 comma 1, espressione di un generale obbligo di contenimento della dinamica retributiva. Trattasi fra l'altro di norma, come di seguito precisato, già riferita al personale dipendente dalle "amministrazioni pubbliche" inserite, ai sensi dell'art. 1 comma 3 della legge n. 196/2009, nel c.d. elenco ISTAT, al cui interno

sono comprese anche società partecipate da enti pubblici, beneficiarie di affidamenti in house;

- l'art. 9 comma 2 bis, che impone un obbligo di contenimento dei complessivi oneri per il trattamento retributivo accessorio dei dipendenti. Precetto che deve trovare applicazione, con gli opportuni adattamenti, anche ai dipendenti delle società in house (incidenza sulle componenti della retribuzione accessoria derivanti, nell'osservanza dei rispettivi CCNL privati di comparto, dal conseguimento di obiettivi collettivi e individuali, dal lavoro straordinario, dall'espletamento di particolari mansioni, etc.)".

Per quanto concerne il comma 2, esso "ha natura di norma eccezionale e, come tale, non può essere esteso a categorie di personale non considerate. Tuttavia, proprio in virtù dell'art. 25 comma 1 del d.l. n. 1/2012 e del richiamo ivi operato alle disposizioni previste per il trattamento retributivo dei dipendenti dell'ente locale socio, le direzioni delle società in house (e, per esse, l'ente locale) dovranno adottare, al fine di adeguarsi a questa norma, apposito atto interno che, usando i margini di discrezionalità che il CCNL di riferimento eventualmente consente, permetta di conseguire analoghi risparmi, disciplinando criteri e modalità per ridurre gli stipendi dei dipendenti che si collocano nelle indicate fasce di reddito.

In altre parole, appare evidente che il regolamento interno che, ai sensi di legge, deve stabilire criteri e modalità per l'adeguamento da parte della società alle disposizioni, vigenti per l'ente locale socio, in tema di contenimento degli oneri retributivi per il personale, ha un contenuto sostanzialmente vincolato dovendo recepire la portata precettiva delle disposizioni di legge vevoli per i dipendenti degli enti locali. Nel caso in cui, invece, queste ultime appaiano specificatamente riferite alla struttura contrattuale dei comparti del pubblico impiego (come nel caso dell'art. 9 comma 17 del d.l. n. 78/2010 in tema di mancata attivazione delle procedure contrattuali), l'adeguamento regolamentare deve conseguire analoghi risultati di contenimento della spesa, individuale e complessiva".

Il soggetto responsabile degli adempimenti sopra descritti è anche l'ente locale socio, cui è attribuito l'onere di mantenere il rapporto fra spesa del personale e spesa corrente (al cui interno va compresa quella del personale delle società partecipate) al di sotto del tetto del 50% (cfr. art. 76, comma 7, d.l. n. 112/2008).

1.2 Il quadro normativo dopo l'entrata in vigore della legge di stabilità per l'anno 2014.

Fin qui si è detto del panorama giurisprudenziale elaborato in tema di trattamento retributivo dei dipendenti delle società pubbliche detenute dagli enti locali prima dell'entrata in vigore della legge di stabilità per l'anno 2014. Il nuovo comma 6, dell'art. 3 bis cit., come novellato dalla legge n. 147 del 2013, invece, disciplina il tema del "contenimento delle politiche retributive" attraverso un

ulteriore rinvio dinamico. Infatti, l'ultimo periodo del comma 6 stabilisce che le società affidatarie *in house* <<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 i vincoli assunzionali e di contenimento delle politiche retributive stabiliti dall'ente locale controllante ai sensi dell'articolo 18, comma 2-bis, del decreto-legge n. 112 del 2008>>.

Dunque, occorre richiamare l'articolo 18, comma 2-bis, del D.L. n. 112/2008 (anche questo integralmente riformato dalla legge di stabilità per l'anno 2014): <<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 aziende speciali, alle istituzioni e alle società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo che siano titolari di affidamenti diretti di servizi senza gara, ovvero che svolgano funzioni volte a soddisfare esigenze di interesse generale aventi carattere non industriale ne' 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. **Si applicano, altresì, le disposizioni che stabiliscono, a carico delle rispettive pubbliche amministrazioni locali, obblighi di contenimento degli oneri contrattuali e delle altre voci di natura retributiva o indennitaria e per consulenze, attraverso misure di estensione al personale dei soggetti medesimi della vigente normativa in materia di vincoli alla retribuzione individuale e alla retribuzione accessoria.** A tal fine, su atto di indirizzo dell'ente controllante, nella contrattazione di secondo livello è stabilita la concreta applicazione dei citati vincoli alla retribuzione individuale e alla retribuzione accessoria, fermo restando il contratto nazionale di lavoro vigente alla data di entrata in vigore della presente disposizione. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 76, comma 7, del presente decreto, **le società che gestiscono servizi pubblici locali a rilevanza economica sono escluse dall'applicazione diretta dei vincoli previsti dal presente articolo.** Per queste società, l'ente locale controllante, nell'esercizio delle prerogative e dei poteri di controllo, stabilisce modalità e applicazione dei citati vincoli assunzionali e di contenimento delle politiche retributive, che verranno adottate con propri provvedimenti. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 76, comma 7, del presente decreto, gli enti locali di

riferimento possono escludere, con propria motivata deliberazione, dal regime limitativo le assunzioni di personale per le singole aziende speciali e istituzioni che gestiscono servizi socio-assistenziali ed educativi, scolastici e per l'infanzia, culturali e alla persona (ex IPAB) e le farmacie, fermo restando l'obbligo di garantire il raggiungimento degli obiettivi di risparmio e di contenimento della spesa di personale>>.

Come ha già affermato questa Sezione (Lombardia/22/2014/PAR del 17 gennaio 2014), <<*alla luce del secondo periodo della norma testè richiamata, i principi giurisprudenziali elaborati e di cui si è sin qui detto sono ancora pienamente applicabili alla fattispecie della spesa per il personale delle società pubbliche.*

Quando il tema del contenimento degli oneri contrattuali e delle altre voci di natura indennitaria e retributiva investe, tuttavia, una società che gestisce servizi pubblici locali a rilevanza economica, viene in rilievo il quarto periodo dell'art. 18, comma 2 bis, D.L. n. 112/08. Conseguentemente, ai dipendenti delle società che gestiscono i servizi pubblici locali a rilevanza economica non si applicano più direttamente i vincoli de quibus, ma nonostante ciò la spesa per il personale dei dipendenti della società concorre al rispetto dei vincoli di finanza pubblica imposti all'ente locale.

In altri termini, spetta all'ente locale di pertinenza nell'ambito dei poteri di direzione e controllo assicurare il rispetto del vincolo di spesa per il personale complessivamente fissato dall'art. 76, comma 7, del D.L. n. 112/08, nonché assicurare che consolidando la spesa per il personale della società partecipata a quella dell'ente locale vengano raggiunti i risultati di contenimento della dinamica retributiva individuale e complessiva del personale.

Si aggiunga che questo specifico dovere dell'ente locale di contenere e monitorare la dinamica retributiva dei dipendenti della società si inquadra nei controlli che l'ente locale deve esercitare sulle società partecipate così come previsti dall'art.147-quater TUEL (introdotto dal D.L. n. 174/12, conv. nella l. n. 213/12). Infatti, alla stregua della norma da ultimo richiamata, l'ente locale definisce, secondo la propria autonomia organizzativa, un sistema di controlli sulle società partecipate e detti controlli sono esercitati "dalle strutture proprie dell'ente locale, che ne sono responsabili">>.

2. La legittimità del beneficio economico riconosciuto ai dipendenti delle società controllate dagli EELL per l'utilizzo "promiscuo delle autovetture di servizio, assegnate agli stessi ad uso esclusivo, con accollo delle relative globali spese di rifornimento carburante, assicurazione, bollo di circolazione, spese di manutenzione, etc."

Delineato lo stringente quadro normativo che disciplina i vincoli in tema di contenimento degli oneri contrattuali per la spesa del personale delle società controllate dagli enti locali (vincoli che dette società devono rispettare in via diretta o in via mediata in virtù delle direttive che gli enti locali di riferimento devono adottare), in merito al quesito formulato dal Comune di Milano, occorre affrontare anche una seconda questione di carattere interpretativo che investe la specificità del beneficio economico che si intenderebbe riconoscere ai dipendenti.

Infatti, a prescindere dalle dinamiche sul contenimento della spesa per il personale dei dipendenti delle società partecipate, nel caso di specie questa Sezione ritiene che non sia legittimo il beneficio economico a compensazione dell'utilizzo "promiscuo delle autovetture di servizio, assegnate agli stessi ad uso esclusivo, con accollo delle relative globali spese di rifornimento carburante, assicurazione, bollo di circolazione, spese di manutenzione, etc." in quanto il legislatore ha posto anche puntuali limitazioni in materia di spesa per autovetture da parte del comparto pubblico ed il riconoscimento di detto "beneficio in compensazione" sarebbe elusivo di norme imperative di legge.

In particolare, occorre richiamare la lettera dei precetti contenuti nell'art. 5, commi 2, 3 e 4, del D.L. n. 95/12: *"A decorrere dall'anno 2013, le amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, nonché le autorità indipendenti, ivi inclusa la Commissione nazionale per le società e la borsa (Consob), e **le società dalle stesse amministrazioni controllate** non possono effettuare spese di ammontare superiore al 50 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2011 per l'acquisto, la manutenzione, il noleggio e l'esercizio di autovetture, nonché per l'acquisto di buoni taxi; il predetto limite può essere derogato, per il solo anno 2013, esclusivamente per effetto di contratti pluriennali già in essere. La predetta disposizione non si applica alle autovetture utilizzate dall'Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressione frodi dei prodotti agroalimentari del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, dal Corpo nazionale dei vigili del fuoco o per i servizi istituzionali di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, per i servizi sociali e sanitari svolti per garantire i livelli essenziali di assistenza, ovvero per i servizi istituzionali svolti nell'area tecnico-operativa della difesa.(...) 3. Fermi restando i limiti di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 3 agosto 2011, **l'utilizzo delle autovetture di servizio e di rappresentanza assegnate in uso esclusivo è concesso per le sole esigenze di servizio del titolare.** 4. La violazione delle disposizioni di cui ai commi 2 e 3 è valutabile ai fini della responsabilità amministrativa e disciplinare dei dirigenti>> .*

Inoltre, sempre con riguardo alle spese finalizzate alle autovetture di servizio, il D.L. n. 101 del 31 agosto 2013 (conv. con mod. nella l. 30 ottobre 2013, n. 125), all'art. 1, sotto la rubrica "Disposizioni per l'ulteriore riduzione della spesa per auto di servizio e consulenze nella pubblica amministrazione" ha ribadito i vincoli di legge contenuti nel D.L. n. 95/12 e ne ha aggiunti degli altri, specificando al comma 3 che "gli atti adottati in violazione delle disposizioni di cui ai commi 1 e 2 in materia di riduzione della spesa per auto di servizio e i relativi contratti sono nulli, costituiscono illecito disciplinare e sono, altresì, puniti con una sanzione amministrativa pecuniaria, a carico del responsabile della violazione, da mille a cinquemila euro, alla cui irrogazione provvede l'autorità amministrativa competente in base a quanto previsto dalla legge 24 novembre 1981, n. 689, salva l'azione di responsabilità amministrativa per danno erariale".

Come ha recentemente ricordato la Sezione delle Autonomie (deliberazione n. 26/SEZAUT/2013/QMIG del 30 dicembre 2013), *"in più occasioni il legislatore è intervenuto, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, con disposizioni di principio ai fini del coordinamento della finanza pubblica. In particolare, si richiama il disposto di cui all'art. 6 del d.l. n. 78/2010, convertito dalla l. 122/2010, il quale, ai commi 7, 8, 12, 13, 14, individua diverse tipologie di spesa da ridurre in base a specifici coefficienti rapportati alla spesa storica. Tra tali oneri di funzionamento figurano spese per collaborazioni e consulenze, relazioni pubbliche, convegni, spese di rappresentanza, sponsorizzazioni, auto di servizio, mobili ed arredi, riduzione dell'uso della carta e razionalizzazione delle spese attraverso la centralizzazione delle procedure di acquisto.*

Nel corso del 2012 sono state introdotte nuove norme volte ad incidere ulteriormente su tale aggregato di spesa. Trattasi, in particolare, dell'art 5, comma 2, del d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito dalla l. 7 agosto 2012, n. 135, in materia di riduzione delle spese di manutenzione, noleggio ed esercizio del parco auto, nonché del richiamato art. 1, comma 141, della l. 24 dicembre 2012, n. 228, in materia di riduzione delle spese per acquisto di mobili ed arredi.

Filo conduttore dell'operato del legislatore in tema di contenimento della spesa pubblica degli enti locali appare, pertanto, la riduzione e la razionalizzazione delle spese per consumi intermedi, categoria questa che costituisce una delle principali voci della spesa di funzionamento delle Amministrazioni pubbliche che presenta un andamento in crescita>>.

In conclusione, visto il quadro normativo da cui emerge il divieto di utilizzare le autovetture di servizio assegnate in uso esclusivo per esigenze diverse da quelle di servizio del titolare, nonché considerato che le norme di legge che introducono vincoli di spesa per le auto di servizio sono qualificate come norme di principio ai fini del coordinamento della finanza pubblica (ai sensi dell'art. 117, terzo comma,

Cost.), questa Sezione ritiene che –anche a prescindere dalle dinamiche sul contenimento della spesa per il personale dei dipendenti delle società partecipate (*di cui si è detto al punto 1 del presente parere*)- il riconoscimento di un beneficio economico a compensazione dell'utilizzo "promiscuo delle autovetture di servizio, assegnate agli stessi ad uso esclusivo, con accollo delle relative globali spese di rifornimento carburante, assicurazione, bollo di circolazione, spese di manutenzione, etc." è violativo e/o elusivo dei vincoli di finanza pubblica da ultimo richiamati. In altri termini, non è possibile corrispondere ai dipendenti un compenso forfettario in compensazione del venir meno del beneficio per l'utilizzo "promiscuo delle autovetture di servizio, assegnate agli stessi ad uso esclusivo" per due ordini di ragioni: 1) la violazione delle norme che uniformano il trattamento economico dei dipendenti di società partecipate a quello dei dipendenti degli enti locali (e, per quest'ultimi, detto emolumento non è previsto); 2) l'elusione delle norme di finanza pubblica che, negli ultimi anni, mirano a ridurre l'utilizzo e la relativa spesa per autovetture.

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

il 23 gennaio 2014

Il Direttore della Segreteria

(Dott.ssa Daniela Parisini)