



**REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
Sezione Regionale di Controllo per la Liguria**

composta dai seguenti magistrati:

| | |
|--------------------|-------------------------------|
| Ermanno GRANELLI | Presidente |
| Angela PRIA | Consigliere |
| Alessandro BENIGNI | Primo Referendario |
| Francesco BELSANTI | Primo Referendario (relatore) |
| Donato CENTRONE | Referendario |
| Claudio GUERRINI | Referendario |

nell' adunanza del 26 febbraio 2015 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

- vista la lett. prot. n. 6 del 26 gennaio 2015, con la quale il Presidente del Consiglio delle Autonomie locali ha trasmesso alla Sezione la richiesta di parere formulata dall'Amministrazione Provinciale d'Imperia, ai sensi dell'art. 78 della legge 5 giugno 2003, n. 131;
- vista l'ordinanza presidenziale n. 5/2015, che ha deferito la questione all'esame collegiale della Sezione;
- udito il magistrato relatore dott. Francesco Belsanti;

FATTO

Con istanza n. 32541 del 31 luglio 2014, trasmessa dal Presidente del Consiglio delle Autonomie Locali della Liguria con nota n. 6 del 26 gennaio 2015 ed assunta al protocollo della Segreteria della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Liguria il 28 gennaio 2015 con il n. 0000269 -28.01.2015 - SC _ LIG -

T85 - A, il Presidente dell'Amministrazione Provinciale d'Imperia chiede alla Sezione di controllo un parere circa la possibilità, per la medesima Amministrazione, di acquisire una partecipazione di minoranza nella costituenda Agenzia regionale per il trasporto pubblico locale, istituita in forma di società di capitali ai sensi della legge regionale n. 33 del 2013.

Difatti con la norma da ultimo citata la Regione Liguria ha approvato la riforma del trasporto pubblico regionale e locale riconoscendo in capo alle province determinate funzioni.

La Regione, al fine di esercitare le funzioni di amministrazione e programmazione del servizio di trasporto pubblico, ha deciso di servirsi di un'agenzia regionale costituita in forma di società per azioni secondo il modello "*in house*", società le cui quote di partecipazione debbono essere ripartite tra la Regione stessa, le città metropolitane e le province.

La Provincia di Imperia evidenzia che la partecipazione all'agenzia comporterà dei costi relativi al personale che dovrà essere assunto nella società per la gestione della stessa, nonché dei costi relativi al contratto di servizio che l'agenzia stipulerà con il futuro gestore del servizio pubblico quantificabili per la Provincia di Imperia in 800 mila euro.

A tal fine però l'Amministrazione Provinciale sottolinea che, non avendo raggiunto gli obiettivi del patto di stabilità negli esercizi 2012 e 2013 e avendo fatto ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, è assoggettata alle misure sanzionatorie disciplinate dall'art 31, comma 26, della legge n. 183 del 2011, come sostituito dal comma 439 dell'articolo 1 della legge n. 228 del 2012 (legge di stabilità 2013); tali misure comportano, tra l'altro, il divieto di nuove assunzioni e una drastica riduzione dei trasferimenti erariali, nonché l'obbligo, ex art. 243-*bis* del d.lgs 267 del 2000 di effettuare una rigorosa revisione della spesa, la verifica e la valutazione dei costi di tutti i servizi erogati, una valutazione della situazione

relativa agli organismi e delle società partecipate, nonché un'analisi dei relativi costi e oneri a carico del bilancio.

Tali verifiche attualmente non sarebbero effettuabili, non essendo stati forniti gli elementi necessari per valutare, in relazione alle proprie competenze, da una parte, i costi e benefici dell'adesione all'Agenzia in termini di efficienza, efficacia, ed economicità di gestione, in un'ottica sia di breve che di lungo periodo, dall'altra, le esigenze di ordine tecnico o economico che depongano in favore dell'adesione stessa.

Infine l'Amministrazione Provinciale evidenzia che le funzioni spettanti alle province sulla base della legge regionale n. 33 del 2013 comporterebbero compiti ben più vasti di quelli che spetterebbero all'Ente in base al nuovo livello di competenze attribuito dalla legge n. 56 del 2014, ossia compiti di mera pianificazione dei servizi di TPL in ambito provinciale.

Per quanto premesso la Provincia chiede se, in base al disposto normativo di cui all'art. 3, comma 27, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 e vista la legge n. 56 del 2014, alla stessa sia consentita la partecipazione, sia pure in forma minoritaria, alla suddetta Agenzia, quale società per azioni *"in house"*.

Ed inoltre se sia ammissibile deliberare una tale assunzione di partecipazione atteso che, dalla partecipazione all'Agenzia quale S.p.A. *"in house"* derivano una serie di obblighi di legge cui gli EE.LL devono fare fronte, considerando le norme di finanza pubblica che l'Amministrazione Provinciale deve rispettare.

DIRITTO

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

Allo stesso modo risulta soddisfatto il requisito oggettivo in quanto il quesito rientra nella materia di contabilità pubblica la cui nozione concerne la disciplina dell'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, con particolare riferimento, poi, alla disciplina inerente alla gestione dei bilanci ed ai relativi equilibri, all'acquisizione delle entrate, all'organizzazione finanziaria-contabile, alla gestione delle spese, alla disciplina del patrimonio, all'indebitamento, alla rendicontazione ed ai relativi controlli. Tanto premesso, la richiesta di parere del Presidente della Provincia di Imperia può ritenersi ammissibile attenendo ai limiti normativi posti dal legislatore alla costituzione di enti, organismi o società partecipate da Enti locali ordinariamente oggetto di attenzione da parte delle Sezioni regionali di controllo in sede consultiva. La richiesta di parere, inoltre, concerne anche i rapporti sussistenti tra la costituzione di una società e le norme di finanza pubblica che disciplinano le spese del personale, il patto di stabilità interno e la procedura di riequilibrio di cui all'art. 243-*bis* del Tuel.

L'art. 3, comma 27 della legge n. 244 del 2007 dispone al primo capoverso quanto segue: *"Al fine di tutelare la concorrenza e il mercato, le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, non possono costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e di servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né assumere o mantenere direttamente partecipazioni, anche di minoranza, in tali società"*.

Pertanto appare preliminare verificare, da parte dell'Amministrazione provinciale, se le funzioni espletate dall'Agenzia regionale possano riferirsi alle funzioni istituzionali intestate all'Ente. In tal senso il quadro di riferimento è rappresentato a livello nazionale dalla legge n. 56 del 2004 e, a livello regionale per ciò che concerne la materia del trasporto pubblico locale, dalla legge n. 33 del 2013. In entrambe le disposizioni normative le funzioni di trasporto pubblico regionale appaiono riconducibili alle funzioni istituzionali spettanti alla cura delle Province. Pertanto non

appare preclusa all'Amministrazione provinciale la partecipazione ad una società o organismo strumentale che gestisca le funzioni individuate dal sistema normativo vigente appena evidenziato. Fermo restando che le modalità di costituzione o adesione ad organismi già costituiti debbano essere rispettose dei principi di finanza pubblica più volte evidenziati dalla magistratura contabile.

E' indubbio, infatti, che la Provincia debba rispettare le disposizioni che prevedono limiti alle assunzioni ed alla spesa di personale. Appaiono inderogabili tra gli altri, pertanto, sia i limiti posti dalla norma di cui ai commi 557 e ss. gg. della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (in materia di contenimento della spesa), sia i divieti posti dall'art. 31, comma 26, della legge 12 novembre 2011, n. 183 (legge di stabilità 2012).

Ma al di là di tali considerazioni di carattere generale, gli aspetti concernenti il personale vanno osservati dal punto di vista della Agenzia regionale costituenda.

Attualmente la normativa in materia di personale rivolta agli organismi partecipati da Regioni ed Enti locali risulta di più agevole lettura ed attuazione.

Difatti l'art. 3, comma 5, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, ha disposto l'abrogazione del comma 7 dell'art. 76 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, che prevedeva stringenti limiti alle assunzioni di personale, sia per gli enti locali che per le società partecipate e le aziende speciali controllate dai medesimi enti. In particolare nel disporre per gli enti locali il divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale qualora l'incidenza delle spese di personale fosse risultato pari o superiore al 50 per cento delle spese correnti (per una lettura completa si rinvia al testo normativo), la norma prevedeva, inoltre, il principio del cd. "consolidamento delle spese di personale" per cui ai fini del computo della percentuale del 50% concorrevano anche le spese di personale sostenute dalle aziende speciali, dalle istituzioni e dalle società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo.

Inoltre i limiti previsti per l'ente controllante erano estesi agli organismi partecipati ai sensi dell'art. 18, comma 2-bis, del decreto-legge del 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, e dell'art. 3-bis, comma 6, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, salvo diverso atto di indirizzo da parte dell'amministrazione controllante (Corte dei conti, Sez. Reg. di Contr. della Liguria, delibera n. 19 del 2014).

Come sopra evidenziato la normativa per gli organismi partecipati da Regione ed Enti locali appare semplificata. L'art. 3, comma 5 decreto-legge n. 90 del 2014 dispone da una parte l'abrogazione dell'articolo 76, comma 7, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, dall'altra prevede che *"Le amministrazioni di cui al presente comma coordinano le politiche assunzionali dei soggetti di cui all'articolo 18, comma 2-bis, del citato decreto-legge n. 112 del 2008 al fine di garantire anche per i medesimi soggetti una graduale riduzione della percentuale tra spese di personale e spese correnti, fermo restando quanto previsto dal medesimo articolo 18, comma 2-bis, come da ultimo modificato dal comma 5-quinquies del presente articolo"*.

Ulteriore previsione è quella disposta dall'art. 18 del decreto-legge n. 112 del 2008, come sostituito dal comma 12-bis dell'art. 4 della legge 23 giugno 2014, n. 89, che ha convertito in legge, con modificazioni, il decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66. Tale norma prevede 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 e 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 fermo restando il contratto nazionale in vigore al 1° gennaio 2014. Le aziende speciali e le istituzioni che gestiscono servizi socio-assistenziali ed educativi, scolastici e per l'infanzia, culturali e alla persona (ex IPAB) e le farmacie sono escluse dai limiti di cui al precedente periodo, fermo restando l'obbligo di mantenere un livello dei costi del personale coerente rispetto alla quantità di servizi erogati. Per le aziende speciali cosiddette multiservizi le disposizioni di cui al periodo precedente si applicano qualora l'incidenza del fatturato dei servizi esclusi risulti superiore al 50 per cento del totale del valore della produzione."

Appaiono, quindi, ridotti e semplificati i vincoli in materia di personale per gli organismi partecipati. In sede di costituzione e gestione dell'Agenda regionale, l'ente di controllo dovrà quindi provvedere nei modi indicati dalla normativa appena evidenziata.

Pertanto sarà importante, in sede di accordo tra gli Enti partecipanti all'Agenda regionale, individuare le "linee guida" in materia di personale.

In ogni caso appare plausibile che le spese di personale sostenute dall'Agenda risultino, in capo agli Enti partecipanti, come costi di gestione da valutare nell'ambito della propria gestione finanziaria e dei conseguenti equilibri. Costi di gestione al pari di quelli che andranno sostenuti per finanziare, a seguito dei contratti di servizio, il trasporto pubblico locale. Pertanto la scelta di aderire dovrà tener conto di tali valutazioni. A maggior ragione considerando che, come ricordato dalla Provincia, la stessa è sottoposta alla procedura di riequilibrio di cui all'art. 243-*bis* del Tuel, motivo per cui dovrà rispettare gli adempimenti ivi previsti tra cui, per la rilevanza che assume nella fattispecie all'esame del Collegio, la lett. f) del comma 8 ai sensi del quale l'Ente " *tenuto ad effettuare una rigorosa revisione della spesa con indicazione di precisi obiettivi di riduzione della stessa, nonché una verifica e relativa valutazione dei costi di tutti i servizi erogati dall'ente e della*

situazione di tutti gli organismi e delle società partecipati e dei relativi costi e oneri comunque a carico del bilancio dell'ente".

Appare pertanto necessario ed indispensabile che le scelte della Provincia, come quella di aderire o meno alla costituenda Agenzia regionale, che comportino oneri finanziari rilevanti trovino collocazione nel quadro normativo appena descritto al fine di non determinare squilibri finanziari e, nel caso di specie, vulnerare la procedura di riequilibrio pluriennale.

P.Q.M.

nelle esposte considerazioni è il parere della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Liguria sulla richiesta avanzata dall'Amministrazione Provinciale d'Imperia.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria, al Presidente dell'Amministrazione Provinciale d'Imperia.

Così deciso in Genova, nella camera di consiglio del 26 febbraio 2015.

Il Magistrato estensore

Francesco Belsanti

Il Presidente

Ermanno Granelli

Depositata in Segreteria il 4 marzo 2015

Il Funzionario Preposto

(Michele Bartolotta)