



**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 2 dicembre 2015 ha assunto la seguente

**DELIBERAZIONE**

- vista la lett. prot. n. 21 del 9 novembre 2015, con la quale il Presidente del Consiglio delle Autonomie locali ha trasmesso alla Sezione la richiesta di parere formulata dal Comune di Borghetto Santo Spirito, ai sensi dell'art. 7, comma 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131;
- vista l'ordinanza presidenziale n. 44/2015, che ha deferito la questione all'esame collegiale della Sezione;
- udito il magistrato relatore dott. Francesco Belsanti;

FATTO

Con istanza n. 26039 del 29 ottobre 2015, trasmessa dal Presidente del Consiglio delle Autonomie Locali della Liguria con nota n. 21 del 9 novembre

2015 ed assunta al protocollo della Segreteria della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Liguria il 3 settembre 2015 con il n. 0004111 -10.11.2015 - SC \_ LIG - T85 - A, il Sindaco del Comune di Borghetto Santo Spirito ha chiesto alla Sezione di controllo un parere in materia di personale relativamente al processo di internalizzazione del servizio farmaceutico (attualmente gestito da un'azienda speciale) ed ai vincoli di spesa che debbono essere rispettati dal Comune.

Attualmente la farmacia comunale è gestita da un'azienda speciale. L'Amministrazione comunale è, però, determinata ad internalizzare il servizio in esame con conseguente estinzione dell'azienda speciale. Ciò in quanto sono numerosi i benefici che discendono da una gestione in economia della farmacia: eliminazione degli organi sociali; eliminazione dei consulenti esterni; eliminazione dei costi relativi alle iscrizioni obbligatorie CCIAA; utilizzabilità diretta delle risorse derivanti dalla gestione della farmacia senza passaggi amministrativi intermedi; ecc.

Per addivenire alla gestione della farmacia in economia, occorre risolvere le questioni attinenti all'eventuale inserimento del personale dell'azienda speciale nei ruoli del Comune. Personale, come precisato dal Sindaco, assunto direttamente dall'azienda speciale.

Si rende, quindi, necessario conoscere quali vincoli di spesa debbano essere osservati da parte del Comune, fermo restando che, come deciso dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti (con deliberazione n. 18 del 2015), i Comuni che gestiscono farmacie in economia restano assoggettati agli ordinari vincoli di spesa per il personale, anche in relazione alla gestione del servizio farmaceutico.

In particolare il Sindaco rivolge a questa Sezione di controllo i seguenti quesiti:

- 1) se sussista l'obbligo di inserire il personale dell'azienda speciale nei ruoli comunali e se tale obbligo, eventualmente, sussista anche nei confronti del personale assunto in carenza delle procedure richieste *ex lege* in materia di assunzioni;
- 2) se, ai fini del rispetto delle disposizioni di cui all'art.1, commi 557 e ss.gg. della legge 27 dicembre 2006, n. 296, la spesa relativa al personale dell'azienda speciale trasferito nei ruoli del Comune, debba essere computata dal momento in cui il servizio farmaceutico viene internalizzato, con conseguente aumento considerevole della spesa del personale dell'Ente, o se il limite di spesa costituito dal valore medio del triennio 2011-2013 debba essere ricalcolato incrementandolo della spesa del personale dell'azienda speciale in un'ottica di bilancio consolidato.

## **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 tali quesiti rientrano nella materia di contabilità pubblica la cui nozione concerne la disciplina dell'attività finanziaria, con particolare riferimento alla disciplina inerente alla gestione della spesa del personale.

**1.** Preliminarmente occorre evidenziare che la decisione se procedere o meno alla reinternalizzazione del servizio affidato all'azienda speciale attiene al

merito dell'azione amministrativa e rientra nella piena ed esclusiva discrezionalità e responsabilità dell'Ente.

Per ciò che concerne i quesiti posti dal Sindaco del Comune di Borghetto Santo Spirito, gli stessi riguardano una materia che è stata oggetto di numerose pronunce giurisprudenziali da parte delle Sezioni regionali di controllo, della Sezione delle Autonomie, nonché delle Sezioni Riunite in sede di controllo. Pertanto la disciplina normativa che regola le fattispecie all'esame di questo Collegio, appare attualmente ben definita nella sua interpretazione ed applicazione concreta.

**2.** In riferimento al primo quesito, le Sezioni Riunite hanno evidenziato, con delibera n. 8 del 2010, che non sussiste alcun obbligo da parte dell'Amministrazione comunale di inserire nel proprio ruolo organico il personale dell'organismo partecipato, bensì una facoltà che trova spazio in presenza di determinate condizioni: a) la persistenza di una carenza organica nei ruoli e per le funzioni di competenza dei dipendenti già trasferiti presso la società concessionaria; b) la disponibilità di risorse economiche per sostenere gli oneri connessi al reinquadramento; c) l'espressa volontà dell'amministrazione di procedere alla copertura dei posti scoperti mediante la riammissione dei dipendenti; d) l'inquadramento dei dipendenti nella medesima posizione giuridico-economica rivestita anteriormente al trasferimento presso l'organismo partecipato (nel caso di specie azienda speciale).

A tali condizioni la giurisprudenza contabile ne ha aggiunta un'altra: l'aver previsto nello statuto o nel regolamento di servizio ovvero attraverso un protocollo d'intesa (accordo) tra amministrazione comunale e organizzazioni sindacali di settore, sottoscritto al momento del trasferimento del personale

comunale alla partecipata, la possibilità di reintegro nell'organico dell'ente entro una determinata data in caso di scioglimento dell'organismo partecipato o di parziale reinternalizzazione dei servizi pubblici locali.

Tale disciplina concerne la reinternalizzazione del personale dell'organismo partecipato. Riguarda, in altre parole, i dipendenti originariamente in servizio presso l'Ente locale e trasferiti all'organismo partecipato in occasione dell'esternalizzazione del servizio o delle funzioni.

Tale conclusione è la diretta conseguenza della salvaguardia del principio costituzionale sancito dall'art. 97 della Carta, in base al quale la costituzione di un rapporto di lavoro alle dipendenze di una pubblica amministrazione non può prescindere dal ricorso alla selezione pubblica. Solo in tal caso si può considerare legittimo, da un punto di vista costituzionale, l'eventuale trasferimento del personale aziendale (caso in esame) nei ruoli del Comune.

Difatti, per i dipendenti originariamente in servizio presso l'Ente locale, e successivamente trasferiti nei ruoli dell'organismo partecipato, deve presumersi che l'assunzione sia avvenuta conformemente alla normativa e, pertanto, il reintegro nella dotazione organica dell'ente locale sarebbe legittimo dal punto di vista costituzionale.

Per ciò che concerne i dipendenti direttamente assunti dall'organismo partecipato le conclusioni sono in parte divergenti. La giurisprudenza contabile è concorde nell'escludere non solo un obbligo, ma anche la semplice facoltà di inserire nei ruoli dell'Ente locale, in occasione della reinternalizzazione del servizio o funzione pubblica, il personale dell'organismo partecipato assunto direttamente dallo stesso senza il ricorso a procedure concorsuali che garantiscano una selezione rispettosa dell'art. 97 della Costituzione. Ciò esclude, come sancito dalle Sezioni Riunite (delibera n. 3 del

2012) l'applicazione dell'art. 2112 (*"..in caso di trasferimento d'azienda, il rapporto di lavoro continua con il cessionario ed il lavoratore conserva tutti i diritti che ne derivano"*) proprio a causa dell'inderogabilità del principio di concorsualità per l'accesso al pubblico impiego sancito dal citato art. 97 (nonché dei limiti di spesa cui soggiacciono gli Enti locali, come evidenziato al punto successivo del presente parere).

Di contro, in caso di assunzioni dirette da parte dell'organismo partecipato mediante il ricorso a procedure selettive che garantiscano il rispetto del principio di cui all'art. 97 cit., il trasferimento del personale sarebbe ammissibile. La procedura concorsuale dovrà essere realmente tale, non essendo sufficiente, ad esempio, il mero ricorso alla comparazione di curriculum. Sul punto non vi è, però, un orientamento consolidato da parte della giurisprudenza contabile.

Nel caso prospettato dall'Ente, pertanto, alla luce di quanto osservato, non sussiste la possibilità di inserire il personale dell'azienda partecipata nei ruoli del Comune in quanto, come evidenziato dall'Ente, il personale è stato assunto direttamente dall'azienda in carenza delle procedure richieste dalla legge in materia di assunzioni.

**3.** Il secondo quesito concerne le modalità di calcolo della spesa del personale aziendale eventualmente trasferito nei ruoli del comune ai fini del rispetto delle disposizioni di cui all'art.1, commi 557 e ss. gg. della legge 27 dicembre 2006, n. 296.

Preliminarmente occorre evidenziare che la gestione in economia della farmacia comunale non comporta alcuna esenzione dai vincoli in materia di personale, sia per ciò che concerne la spesa, sia per ciò che concerne le assunzioni. Sul punto la Sezione delle Autonomie, con delibera n. 18 del 2015,

ha disposto che “*la disciplina di finanza pubblica dettata dall’art. 18, comma 2-bis, del d.l. n. 112/2008, convertito con legge n. 133/2008, e successive modifiche e integrazioni, in materia di gestione del servizio farmaceutico mediante società partecipate ed aziende speciali, non si applica alla gestione in economia di farmacie comunali. I Comuni che gestiscono farmacie in economia restano assoggettati agli ordinari vincoli di spesa per il personale, anche in relazione alla gestione del servizio farmaceutico.*”

La citata disposizione normativa, nella nuova formulazione, ha previsto una disciplina di favore, tra l’altro, per la gestione esternalizzata delle farmacie. La norma, difatti, così recita: *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. 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.*

La Sezione di controllo per la Lombardia, aveva rimesso questione di massima alla citata Sezione delle Autonomie, al fine di comprendere la corretta applicazione del citato art. 18 comma 2-bis, e comporre un contrasto giurisprudenziale. Chiedeva, infatti, la Sezione lombarda *“se la disciplina di finanza pubblica dettata dall’art. 18, comma 2-bis, del d.l. n. 112/2008, convertito con legge n. 133/2008, e successive modifiche e integrazioni, in materia di gestione del servizio farmaceutico mediante società partecipate ed aziende speciali, debba applicarsi anche alla gestione in economia di farmacie comunali”*. Come evidenziato, la risposta della Sezione delle Autonomie è stata negativa.

Pertanto, il Sindaco chiede come computare la spesa del personale eventualmente transitato nei ruoli del Comune.

Difatti, ammettere che la spesa sostenuta per il personale reinternalizzato debba sommarsi, *tout court*, alla spesa del personale del Comune rilevante ai fini del rispetto degli artt. 557 e ss. gg. della legge n. 296 cit., vorrebbe dire rendere impossibile qualsiasi processo di internalizzazione di servizi e funzioni comunali precedentemente svolti da organismi partecipati. Ciò anche in presenza di vantaggi in termini di economicità e efficacia della gestione diretta dei servizi o delle funzioni di interesse comunale. Difatti, al termine del processo di internalizzazione, vi sarebbe un’espansione della spesa di personale incompatibile con il rispetto dei vincoli di spesa disposti dagli artt. 557 e ss. gg. cit..

Per tale motivo il Sindaco richiede a questa Sezione se vi sia una tecnica di contabilizzazione delle spese che sia in grado di trovare una composizione tra i principi di economicità ed efficienza e i vincoli alla spesa di personale. In particolare il Sindaco chiede se non sia opportuno calcolare la spesa del



personale aziendale nel computo della spesa media di personale, triennio 2011-2013, parametro e limite di spesa non superabile da parte degli Enti locali in ciascun esercizio finanziario a decorrere dal 2014.

Nel merito, relativamente a fattispecie concernente società partecipate, si sono già pronunciate le Sezioni Riunite della Corte dei conti in sede di controllo, con delibere n. 3 e 4 del 2012.

Nel rinviare alla lettura delle citate delibere per una disamina completa della questione, è utile evidenziare le conclusioni cui sono giunte le predette Sezioni Riunite, secondo le quali *“in caso di reinternalizzazione di servizi precedentemente affidati a soggetti esterni, non si può derogare alle norme introdotte dal legislatore statale in materia di contenimento della spesa per il personale, trattandosi di disposizioni, di natura cogente, che rispondono a imprescindibili esigenze di riequilibrio della finanza pubblica per ragioni di coordinamento finanziario, connesse ad obiettivi nazionali ancorati al rispetto di rigidi obblighi comunitari.”* Nelle citate delibere le Sezioni Riunite non escludono, *de iure condendo*, soluzioni che possano temperare le incongruenze a cui conduce un'interpretazione rigida della normativa vincolistica, ma il quadro giuridico allora vigente non consentiva di intraprendere tale percorso interpretativo.

Difatti, il sistema normativo in materia di spese di personale vigente all'epoca delle pronunce evidenziate appariva in evoluzione sotto il profilo del consolidamento delle spese tra enti locali e organismi partecipati, nonché sotto il profilo dei limiti e dei divieti applicabili a questi ultimi.

Come evidenziato dalle Sezioni Riunite un'interpretazione flessibile ed evolutiva dei limiti di cui all'art. 1, commi 557 e ss. gg. *“trova ulteriori ostacoli nell'ancora sperimentale processo di consolidamento dei conti che, in base al*

dPCM 28 dicembre 2011, dovrebbe condurre alla redazione del primo bilancio consolidato del “gruppo dell’amministrazione pubblica”; nella, ancora parziale, definizione delle modalità di calcolo della spesa di personale degli enti e delle società partecipate ai fini del rispetto dei vincoli stabiliti dall’art. 76, comma 7 della legge 133/2008 come modificata dalla citata legge n. 111/2011 (la recente deliberazione n. 14/2011 della Sezione delle autonomie suggerisce, nell’attesa della definizione di uno schema di bilancio consolidato, un criterio metodologico limitato alle società interamente partecipate e da valutare nei diversi casi concreti che si potrebbero presentare); nella verifica dell’effettiva applicazione alle società partecipate del regime assunzionale previsto per l’amministrazione controllante (art. 18, comma 1 della legge 133/2008, come integrato dall’art. 4, comma 17 del DL n. 138/2011 convertito dalla legge n. 148/2011); nel rinvio dell’assoggettamento alle regole del patto di stabilità interno delle società a partecipazione pubblica locale, totale o di controllo, in attesa dell’adozione del decreto del Ministero dell’economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per le riforme per il federalismo, concernente le modalità e la modulistica (art. 18, comma 2bis della legge n. 133/2008 inserito dall’art. 19 della legge n. 102/2009 e modificato dall’art. 4, comma 14 del DL n. 138/2011 convertito dalla la legge n. 148/2011); nello slittamento al 2013 della valutazione dei parametri di virtuosità degli enti locali (tra cui l’incidenza della spesa del personale sulla spesa corrente, in relazione anche alle funzioni esternalizzate) prevista nella disciplina del nuovo patto di stabilità interno (art. 20 della legge n. 111/2011).

Il quadro normativo che ha determinato le illustrate pronunce delle Sezioni Riunite in sede di controllo è in parte superato.

L'art. 3, comma 5 del decreto-legge 90 del 2014, convertito in legge n. 114 del 2014, ha, infatti, disposto l'abrogazione del comma 7 dell'art. 76 del decreto-legge 112 del 2008, convertito in legge n. 133 del 2008, che disponeva stringenti limiti all'assunzione di personale per gli enti locali (divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale per gli enti locali per i quali l'incidenza delle spese di personale fosse risultato pari o superiore al 50 per cento delle spese correnti. Alle spese di personale si applicava il principio del consolidamento delle spese di personale, in base a 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, l'art. 4, comma 12-*bis*, della legge n. 89 del 2014 (legge di conversione del decreto-legge n. 66 del 2014), ha reso più "leggeri" i limiti di spesa per società partecipate, aziende speciali ed istituzioni disposti dall'art. 18, comma 2-*bis* della legge n. 133 del 2008 (legge di conversione del decreto-legge n. 112 del 2008). Nella versione antecedente alla modifica, alle aziende speciali ed alle società partecipate si applicavano, infatti, i limiti di assunzione previsti per l'ente controllante.

Il quadro normativo vigente prevede ora che le Regioni e gli Enti locali coordinino le politiche assunzionali di aziende speciali, istituzioni e società controllate al fine di garantire anche per i medesimi soggetti una graduale riduzione del rapporto percentuale tra spese di personale e spese correnti (art. 3, del decreto-legge n. 90 del 2014). Ed ancora, ai sensi del novellato art. 18, comma 2-*bis* cit., 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. 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.”*

Infine, per completezza, il legislatore ha rinunciato a sottoporre le società partecipate alle regole del patto di stabilità e, dall'esercizio 2014, gli organismi partecipati dagli enti locali concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica attraverso la sana gestione dei servizi secondo criteri di economicità e di efficienza (come disposto dall'art. 1, comma 553, della legge n. 147 del 2013).

Il nuovo quadro giuridico appena delineato evidenzia, pertanto, una riduzione ed un alleggerimento dei vincoli in materia di assunzioni e di spese del

personale in capo ad aziende speciali e società partecipate, rimettendone la disciplina ad appositi atti di indirizzo degli enti controllanti.

In altri termini, la preoccupazione delle Sezioni Riunite di orientare l'interpretazione dell'allora esistente quadro normativo verso letture che potessero vanificare l'intento del legislatore di ridurre le spese di personale del comparto enti locali – organismi partecipati, sembra oggi superata dallo stesso Legislatore che ha definito un nuovo sistema di norme che lascia maggiori spazi agli organismi partecipati in materia di personale. Spazi che diventano particolarmente ampi in caso di gestione di servizi di rilevanza sociale-educativa o di farmacie da parte di aziende speciali e istituzioni che risultano *“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 tali ragioni risulterebbe maggiormente agevole per l'Ente locale gestire, come nel caso di specie, il servizio di farmacia comunale mediante l'organismo partecipato piuttosto che in economia.

Alla luce di quanto premesso non appare, pertanto, coerente con il nuovo quadro normativo impedire all'Ente locale l'internalizzazione del servizio precedentemente gestito da un organismo partecipato: tale decisione consentirebbe, da una parte, di ottenere risparmi di spesa, dall'altra, di ottemperare ad una volontà legislativa che vuole ridurre il ricorso a organismi partecipati (volontà manifestata, in materia di società partecipate, dall'art. 1, commi 611 e seguenti, della legge n. 190 del 2014). Il tutto riconducendo il servizio o la funzione comunale da reinternalizzare (e il conseguente utilizzo di personale) nel più rigido alveo della normativa vincolistica in materia di personale della quale sono destinatari gli Enti locali.

Pertanto, adottare un'interpretazione estensiva o evolutiva degli artt. 557 e ss. gg. della legge n. 296 citata non appare oggi connotata dallo sfavore evidenziato dalle Sezioni Riunite. Inoltre non contrasterebbe con le conclusioni cui è giunta la Sezione delle Autonomie chiamata ad interpretare il limite di spesa disposto dall'art. 557-*quater*, che ha individuato quale limite di spesa non superabile da parte degli Enti locali, in materia di personale, il valore medio del triennio 2011-2013 (*"Ai fini dell'applicazione del comma 557, a decorrere dall'anno 2014 gli enti assicurano, nell'ambito della programmazione triennale dei fabbisogni di personale, il contenimento delle spese di personale con riferimento al valore medio del triennio precedente alla data di entrata in vigore della presente disposizione"*).

Perciò, gli enti soggetti al patto di stabilità non dovranno più ridurre la spesa di personale di anno in anno, ma realizzare un livello di spesa inferiore ad un valore cristallizzato pari alla media della spesa sostenuta nel triennio 2011-2013.

Il nuovo limite di spesa, individuato dall'art. 557-*quater*, ha il pregio di "sterilizzare" gli effetti distorsivi di particolari annualità nelle quali, ad esempio, per motivi indipendenti dalla volontà dell'Ente, la spesa dovesse risultare particolarmente ridotta per fattori "anomali". Tali effetti verranno "recuperati" nel calcolo della media triennale consentendo una maggiore flessibilità nella gestione della spesa.

La Sezione delle Autonomie, con la delibera n. 25 del 2014, intervenendo, come detto, sulla corretta interpretazione degli artt. 557 e ss. gg., ha preso posizione sulle spese cd. virtuali.

Per la Sezione delle Autonomie *"è da escludere non solo la possibilità di considerare virtualmente esistente una spesa di personale solamente"*

*programmata, ma non effettuata (cd. “effetto prenotativo” della spesa), ma anche di considerare virtualmente sostenuta una spesa che tale non è, ai soli fini del rispetto del limite legislativamente imposto.”* E ciò a maggior ragione sotto la vigenza della nuova formulazione dei limiti di spesa come introdotti dall’art. 557-quater citato.

*“In luogo del menzionato parametro temporale “dinamico”, il legislatore introduce - anche per gli enti soggetti al patto di stabilità interno - un parametro temporale fisso e immutabile, individuandolo nel valore medio di spesa del triennio antecedente alla data di entrata in vigore dell’art. 3, comma 5 bis, del dl n. 90/2014, ossia del triennio 2011/2013, caratterizzato da un regime vincolistico - assunzionale e di spesa - più restrittivo.”* *“In particolare, il riferimento espresso ad un valore medio triennale - relativo, come detto, al periodo 2011/2013 - in luogo del precedente parametro di raffronto annuale, avvalorava ulteriormente la necessità di prendere in considerazione, ai fini del contenimento delle spese di personale, la spesa effettivamente sostenuta.”* *“In questa prospettiva, è da escludere la possibilità di ricorso a conteggi virtuali, che potrebbero alterare l’omogeneità della base di computo negli anni. Nel delineato contesto, le eventuali oscillazioni di spesa tra un’annualità e l’altra, anche se causate da contingenze e da fattori non controllabili dall’ente, trovano fisiologica compensazione proprio nel valore medio pluriennale e nell’ampliamento della base temporale di riferimento.”*

Nel caso in esame non si è di fronte a spese virtuali o, comunque non sostenute, ma anzi di fronte a spese che sono state sostenute dall’Ente locale se pur mediante la mediazione dell’organismo partecipato, nella forma di un’azienda speciale. Pertanto, possono essere puntualmente conteggiate sia in sede di determinazione della base di spesa di riferimento, quella del triennio

201-2013, che in sede di rilevazione della spesa sostenuta nell'esercizio di riferimento (al fine di verificare il rispetto della norma di finanza pubblica posta dal citato comma 557).

Inoltre, come già evidenziato, da una parte è venuto meno il principio del consolidamento delle spese di personale in quanto l'ente locale dovrà adottare un proprio atto di indirizzo (tenuto anche conto delle disposizioni che stabiliscono, a suo carico, divieti o limitazioni alle assunzioni di personale) per dettare specifici criteri e modalità di attuazione del principio di contenimento dei costi del personale (tenendo conto del settore in cui ciascun soggetto opera), dall'altra, permane il principio contabile n. 4 relativo al consolidamento dei bilanci del gruppo "ente locale", all'interno della cui procedura potranno meglio essere contestualizzati i predetti atti di indirizzo finalizzati al contenimento delle spese di personale del gruppo "ente locale". L'interpretazione proposta, peraltro, appare in linea con il processo di consolidamento dei bilanci dell'ente locale con quello dei propri organismi strumentali e società partecipate, previsto dal d.lgs. n. 118 del 2011 in materia di armonizzazione dei bilanci degli enti locali.

Per quanto evidenziato appare corretto computare la spesa del personale internalizzato sia nella media triennale, sia nel valore della spesa annuale effettivamente sostenuta.

#### **P.Q.M.**

nelle esposte considerazioni è il parere della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Liguria sulla richiesta avanzata dal Comune di Borghetto Santo Spirito.



Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria, al Sindaco del Comune di Borghetto Santo Spirito.

Così deciso in Genova, nella camera di consiglio del 2 dicembre 2015.

Il Magistrato estensore

Francesco Belsanti

Firmato digitalmente

Il Presidente

Ermanno Granelli

Firmato digitalmente

Depositata in segreteria il 14.12.2015

Il Funzionario preposto f.f

Antonella Sfettina