



La

Corte dei Conti

N. 26/CONTR/12

A Sezioni riunite in sede di controllo

Presiedute dal Presidente della Corte, Luigi GIAMPAOLINO
e composte dai magistrati

Presidenti di sezione

Giuseppe A. LAROSA, Giorgio CLEMENTE, Maurizio MELONI, Nicola MASTROPASQUA, Mario FALCUCCI;

Consiglieri

Carlo CHIAPPINELLI, Simonetta ROSA, Ermanno GRANELLI, Antonio FRITTELLA, Giovanni COPPOLA, Massimo ROMANO, Vincenzo PALOMBA, Luigi PACIFICO, Francesco TARGIA;

Primo Referendario

Alessandra SANGUIGNI.

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e successive modificazioni;

visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione 16 giugno 2000, n. 14/DEL/2000, poi modificato dalle stesse Sezioni riunite con le deliberazioni 3 luglio 2003, n. 2 e 17 dicembre 2004, n. 1 e dal Consiglio di Presidenza con la deliberazione 19 giugno 2008, n. 229 e, in particolare, l'art. 6, comma 2;

Visto l'art. 7, comma 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131;

Visto l'art. 17, comma 31 del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102;

Vista la richiesta di parere avanzata dal Comune di Santhià del 15 febbraio 2012;

Vista la deliberazione della Sezione regionale di controllo per il Piemonte n. 30/2012/QMIG del 3 aprile 2012, di rimessione della questione di massima di particolare rilevanza sulla richiesta presentata dal Comune;

Vista l'ordinanza presidenziale del 6 luglio 2012 n. 12 di deferimento alle Sezioni riunite in sede di controllo della questione prospettata dalla Sezione regionale di controllo nella delibera sopra richiamata;

Udito nella camera di consiglio del 24 luglio 2012, il relatore cons. Vincenzo Palomba;

RITENUTO

Con deliberazione 30/2012/QMIG del 3 aprile 2012, la Sezione regionale di controllo per il Piemonte ha deferito alle Sezioni Riunite in sede di controllo, ai sensi dell'art. 17, comma 31, del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78 (convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102), una questione di massima di particolare rilevanza. Il quesito ha ad oggetto se un comune con meno di 10.000 abitanti - che deve mettere il liquidazione, ai sensi dell'art. 14, comma 32 della legge 122/2010, una propria società in house e che si è obbligato con un accordo sottoscritto tra lo stesso ente, la società e le Organizzazioni sindacali, a reintegrare i soli lavoratori ex dipendenti comunali nell'organico dell'Ente, in ipotesi di reinternalizzazione del servizio - sia tenuto a rispettare l'obbligo di riduzione delle spese di personale, previsto dall'art. 1, comma 557 della legge 296/2006 come sostituito dalla legge 122/2010.

La questione di massima trae origine da una richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Santhià, trasmessa per il tramite del Consiglio delle autonomie, avente ad oggetto la richiesta di conferma o riformulazione del parere reso dalla Sezione regionale di controllo per il Piemonte con la delibera n. 3 del 2012 alla luce di quanto affermato dalle Sezioni riunite con la delibera 3 del 2012.

Il Comune di Santhià - premessa la necessità di porre in liquidazione ai sensi dell'art. 14, comma 32 della legge 122/2010, la società in house denominata "Servizi Pubblici Locali Citta di Santhià S.r.l. i cui bilanci societari evidenziavano perdite superiori all'ammontare del capitale sociale ed urgenti debiti verso terzi - aveva, in particolare, chiesto alla Sezione regionale di controllo per il Piemonte un parere in merito: a) alla

possibilità di assumere in proprio la gestione dei servizi precedentemente affidati alla società; b) alla possibilità di reintegrare i lavoratori – ex dipendenti comunali – nell’organico dell’amministrazione civica e c) al rispetto dell’obbligo di riduzione della spesa per il personale rispetto all’anno precedente previsto dall’art. 1, comma 557 della legge 296/2006 come sostituito dalla legge 122/2010.

Le Sezione regionale di controllo, con la delibera 3/2012, ha fornito le seguenti risposte:

a) in merito alla possibilità di riassumere in proprio la gestione dei servizi (farmacia, asilo nido e casa di soggiorno per anziani) la Sezione ha demandato al Comune la valutazione della loro rilevanza economica, ritenendo in ogni caso possibile la reinternalizzazione dei servizi nel rispetto delle disposizioni di cui all’art. 4 del decreto legge 138/2011 (convertito dalla legge 148/2011) e di cui agli art. 11 e 25 del decreto legge 1/2012;

b) in merito alla possibilità di reintegrare nell’organico dell’ente il personale comunale già trasferito alla società in house, la Sezione - dopo aver preso atto della sottoscrizione di un verbale di accordo sottoscritto dall’ente, dalla società e dalle OOSS avente ad oggetto l’impegno, in caso di reinternalizzazione dei servizi, a reintegrare i soli ex dipendenti comunali nell’organico dell’ente – ha richiamato la delibera 8/2010 delle SSRR che consente la riassunzione del personale ove l’ente abbia lasciato vacanti in organico i posti del personale trasferito oppure, dopo aver ridotto il proprio organico, lo riespanda in conseguenza delle reinternalizzazione di servizi;

c) in relazione, infine, alle conseguenze della riammissione in servizio dei dipendenti precedentemente trasferiti alla società sull’obbligo di riduzione della spesa di personale (art. 1, comma 557 della legge 296/2006), la Sezione ha ritenuto possibile procedere ad un diverso computo della spesa del personale, includendo nella spesa da prendere come base di calcolo per accertare la riduzione anche le spese per il personale sostenute dalla società in house, osservando che detta conclusione, avvalorata dall’art. 20, comma 9 del decreto legislativo 98/2001 (convertito dalla legge 111/2011), consente la reintegrazione del personale e il rispetto sostanziale dell’obbligo di riduzione della spesa per il personale.

Dopo il deposito di tale delibera, è intervenuta la delibera delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 3 del 2012 che, in difformità all’orientamento fatto proprio dalla Sezione Piemonte, hanno ritenuto l’impossibilità, anche in caso di reinternalizzazione di

servizi precedentemente affidati a soggetti esterni, di derogare alle norme in materia di contenimento della spesa per il personale. Tali norme costituiscono infatti disposizioni di natura cogente che rispondono ad imprescindibili esigenze di riequilibrio della finanza pubblica per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali ancorati al rispetto di rigidi obblighi comunitari.

Le Sezioni riunite - pur segnalando, in una prospettiva de iure condendo, l'interpretazione più favorevole alla reinternalizzazione delle attività e dei servizi alla luce delle modifiche introdotte dal citato art. 20, comma 9 del DL n. 98/2011 (convertito dalla legge n. 111/2011) e, più in generale, dell'avviato processo di consolidamento dei conti degli enti locali con quelli dei propri enti ed organismi strumentali, aziende, società controllate e partecipate - hanno ritenuto che osta ad una applicazione immediata di tale interpretazione l'ampia difformità delle soluzioni organizzative adottate dagli enti locali e, soprattutto, una serie di ostacoli normativi analiticamente elencati nella delibera.

A seguito di tale interpretazione - dettata dalle SSRR in sede di nomofilachia ai sensi ai sensi dell'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102 - la Sezione di controllo per la regione Piemonte, con deliberazione 30 del 2012, ha nuovamente deferito alle Sezioni riunite la questione relativa al rispetto, nelle ipotesi di reinternalizzazione di un servizio precedentemente affidato ad una società in house, delle disposizioni dettate dal legislatore in materia di contenimento delle spese di personale ritenendo che il principio sancito dalle Sezioni riunite non possa essere applicato alla fattispecie in esame.

La Sezione ha evidenziato, da un lato, che il comune di Santhià, avendo meno di 10000 abitanti ha l'obbligo di mettere in liquidazione, ai sensi dell'art. 14, comma 32 della legge 122 del 2010 la società in house "Servizi pubblici locali città di Santhià S.r.l." e, dall'altro, che è altrettanto obbligatoria la reintegrazione degli ex dipendenti comunali trasferiti alla società in presenza di un verbale in tal senso sottoscritto dal comune, dalla società e dalle OOSS e in applicazione del principio sancito dall'art. 31 del d.lgs. 165 del 2001.

Con riferimento a tale ultima disposizione, la Sezione ne suggerisce una interpretazione che ne consenta l'applicazione non solo al personale in uscita ma anche a quello, precedentemente uscito, che voglia rientrare e ciò in linea con l'art. 25 del decreto legge 1 del 2012 che, al fine di promuovere e proteggere l'assetto concorrenziale dei

mercati interessati, ha aggiunto al contenuto del bando di gara per il conferimento della gestione dei servizi pubblici (art. 4, comma 11 lettera g bis) l'indicazione dei criteri per il passaggio dei dipendenti ai nuovi aggiudicatari del servizio prevedendo, tra gli elementi di valutazione dell'offerta, l'adozione di strumenti di tutela dell'occupazione.

In relazione, infine, ai vincoli derivati dagli obblighi di riduzione della spesa per il personale, la Sezione ribadisce l'interpretazione adottata con la precedente delibera 3 del 2001, ritenendo possibile procedere ad un diverso computo della spesa del personale, includendo nella spesa da prendere come base di calcolo per accertarne la riduzione anche le spese per il personale sostenute dalla società in house, osservando che non ostano a tale interpretazione la natura della società da porre in liquidazione (società interamente partecipata che svolge la propria attività esclusivamente per l'ente controllante) e la ancora parziale definizione delle modalità di calcolo della spesa di personale degli enti locali e delle società partecipate, ritenendo pienamente applicabile la delibera 14 del 2011 della Sezione delle autonomie.

CONSIDERATO

1. La questione sottoposta all'esame delle Sezioni Riunite ha ad oggetto la possibilità - a seguito della messa in liquidazione, ai sensi dell'art. 14, comma 32 della legge 122/2010, di una propria società in house - di reinternalizzare i servizi precedentemente affidati a soggetti esterni e di reintegrare nell'organico dell'Ente i lavoratori ex dipendenti comunali in deroga ai vincoli stabiliti normativamente alla spesa di personale.

2. La soluzione del quesito presuppone una sintetica ricostruzione dell'attuale quadro normativo che evidenzia un indirizzo progressivamente più restrittivo in relazione all'affidamento di incarichi esterni alle amministrazioni e in particolare in ordine al processo di esternalizzazione dei servizi propri degli enti territoriali.

Molti sono stati in particolare gli interventi normativi, spesso di difficile interpretazione, aventi ad oggetto le società a partecipazione pubblica, volti a tutelare la concorrenza e le regole del mercato nonché a contenere i costi delle pubbliche amministrazioni. Già a partire dalla legge n. 244/2007 (finanziaria 2008, art. 3, commi

27-32) è stato introdotto il divieto di costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle finalità istituzionali ed è stato previsto, in caso di assunzione di partecipazioni consentite, l'obbligo di adottare provvedimenti concernenti il trasferimento di adeguate risorse finanziarie, umane e strumentali e di provvedere alla rideterminazione della propria dotazione organica. Tale ultima disposizione ha trovato più ampia applicazione nell'art. 6 bis del d.lgs. n. 165/2001 (introdotto dalla legge n. 69/2009) in base al quale le pubbliche amministrazioni sono state autorizzate ad acquistare sul mercato i servizi, originariamente prodotti al proprio interno, a condizione di ottenere conseguenti economie di gestione e di adottare le necessarie misure in materia di personale e di riduzione e di rideterminazione delle dotazioni organiche, avviando i conseguenti processi di riallocazione e di mobilità del personale. Processi di mobilità rafforzati dalla recente legge n. 183/2010 che ha esplicitamente esteso le disposizioni di cui all'art. 33 del d.lgs. n. 165/2001 al personale adibito ad attività e servizi esternalizzati o trasferiti ad altri soggetti pubblici.

Il possibile ricorso allo schema societario per eludere le normative pubblicistiche in tema di controlli sulla finanza pubblica nonché in tema di tutela della concorrenza, sta alla base della disposizione contenuta nell'art. 14, comma 32 del DL n. 78/2010 (convertito dalla legge n. 122/2010 e da ultimo modificato dall'art. 16, comma 27 del DL n. 138/2011, convertito dalla legge n. 148/2011) che ha previsto, da un lato, il divieto di costituzione o partecipazione a società dei comuni con meno di 30.000 abitanti e la possibilità di detenere una sola partecipazione da parte dei comuni fino a 50.000 abitanti e, dall'altro, la messa in liquidazione o la cessione delle partecipazioni nelle società già costituite (con l'eccezione delle società finanziariamente sane).

L'obbligo di liquidazione delle società o di cessione delle relative quote ha trovato ulteriore conferma nel DL n. 98/2011 (convertito dalla legge n. 111/2011) che ha incluso l'attuazione delle operazioni di dismissione delle partecipazioni societarie tra i criteri di virtuosità dei comuni ai fini del rispetto dei vincoli posti dal nuovo patto di stabilità interno. Nella stessa direzione l'art. 5 del successivo DL n. 138/2011 (convertito con dalla legge n. 148/2011) ha introdotto incentivi economici destinati ad investimenti infrastrutturali per gli enti territoriali che procedono, entro il 2012 e il 2013, alla dismissione di partecipazioni azionarie in società esercenti servizi pubblici locali di rilevanza economica, diversi dal servizio idrico.

Sempre in relazione alla gestione dei servizi pubblici di rilevanza economica, le disposizioni dettate dall'art. 23 bis della legge n. 133/2008 (e dal d.P.R. 168/2010), sostanzialmente rielaborate nell'art. 4 del recente DL n. 138/2011 (convertito dalla legge n. 148/2011), hanno ridisegnato il quadro normativo concernente le procedure di conferimento della gestione a privati.

Tale quadro - sostanzialmente improntato ad un disfavore verso l'affidamento all'esterno di servizi e attività considerate non strategiche (o comunque non compatibili con le finalità istituzionali dell'ente locale) ed al recupero di una effettiva concorrenzialità nell'affidamento di servizi di rilevanza economica – dovrà tuttavia essere riletto alla luce delle modifiche introdotte dal decreto legge n. 95 del 2012 (convertito dalla legge n. 135 del 2012) e della recente decisione della Corte Costituzionale n. 199/2012. La Consulta, nell'abrogare l'art. 4 del decreto legge 138 del 2011, ha infatti richiamato la disciplina europea in materia di gestione dei servizi pubblici locali di cui “consente, anche se non impone, la gestione diretta da parte dell'ente locale allorquando l'applicazione delle regole della concorrenza ostacolano in fatto o in diritto la speciale missione dell'ente pubblico”.

A tale complesso quadro normativo – presumibilmente ancora non definitivo - si giustappongono le disposizioni che, pur ispirate ai medesimi principi volti ad evitare il rischio di un ulteriore peggioramento dei saldi di finanza pubblica, dettano i sempre più rigidi limiti in materia di spese per il personale degli enti locali.

Le disposizioni attualmente vigenti prevedono infatti, da un lato, l'obbligo di ridurre annualmente la spesa per il personale (commi 557, 557 bis e 557 ter dell'art. 1 della legge 296/2006 come successivamente più volte modificato) e, dall'altro, la necessità di rispettare un rapporto strutturale tra spese del personale e spese correnti, cui si riconduce la possibilità di procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite del 40 per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente. Ai fini del computo di detta percentuale si calcolano anche le spese sostenute dalle società a partecipazione pubblica locale o di controllo che sono titolari di affidamento diretto di servizi pubblici locali senza gara, ovvero che svolgono funzioni volte a soddisfare esigenze di interesse generale non avente carattere industriale né commerciale, ovvero che svolgono attività nei confronti della pubblica amministrazione a supporto di funzioni amministrative di natura pubblicistica (art. 20, comma 9 del DL n. 98/2011, convertito dalla legge n. 111/2011).

La rigida applicazione di tali disposizioni pone seri limiti agli enti locali nella scelta organizzativa più idonea nella gestione dei servizi e delle attività connesse alle attività istituzionali, atteso che la possibilità di reinternalizzare un servizio precedentemente affidato all'esterno, pur se più economica, efficiente ed efficace o comunque obbligatoria, è destinata comunque ad incidere sulla complessiva voce di spesa per il personale se questa non può essere rapportata anche alla spesa sostenuta allo stesso titolo nell'altra forma organizzativa.

Tale criticità, inoltre, potrebbe ravvisarsi proprio nell'ambito degli enti locali più virtuosi che, oltre a presentare parametri contabili ottimali, hanno correttamente trasferito personale, risorse e beni strumentali alla società affidataria, provvedendo nel contempo alla necessaria riduzione delle spese per il personale e alla rideterminazione delle piante organiche. A fronte di una dotazione organica fortemente ridimensionata sotto il profilo numerico e finanziario, la necessità di rispettare i vincoli di finanza pubblica potrebbe, pertanto, condizionare la stessa gestione diretta del servizio pur essendo tale forma suscettibile di realizzare una minor spesa.

3. Pur nella piena consapevolezza di tali obiettive criticità del sistema, questo Collegio non può discostarsi da una linea interpretativa coerente con la natura vincolante delle norme introdotte dal legislatore statale in materia di contenimento della spesa per il personale che rispondono – come più volte ribadito anche dalla Corte Costituzionale - a imprescindibili esigenze di riequilibrio della finanza pubblica per ragioni di coordinamento finanziario, connesse ad obiettivi nazionali ancorati al rispetto di rigidi obblighi comunitari.

La riduzione della spesa di personale rispetto a quella degli esercizi precedenti rappresenta dunque uno specifico obiettivo di finanza pubblica al cui rispetto devono concorrere sia gli enti sottoposti al Patto di stabilità che quelli esclusi, con la conseguenza che le disposizioni che tale obiettivo declinano assumono carattere cogente e non derogabile.

Il rilievo costituzionale degli interessi coinvolti e i rilevanti impatti in tema di finanza pubblica, da un lato, e i risvolti di natura occupazionale e sociale, dall'altro, non sembrano inoltre superabili attraverso una interpretazione, sia pur evolutiva, delle norme vigenti, ma necessitano dell'intervento del legislatore che faccia chiarezza in ordine in ordine ai

frammentari e spesso incongruenti vincoli posti nel tempo alle spese di personale degli enti territoriali e alle conseguenti facoltà assunzionali.

Un'operazione costruita in modo da valutare il rispetto dei vincoli finanziari e assunzionali sulla base del consolidamento delle voci di spesa del personale e, conseguentemente, di una dotazione organica complessiva potrebbe trovare conforto nell'avviato processo di consolidamento dei conti degli enti locali con quelli dei propri enti ed organismi strumentali, aziende, società controllate e partecipate nonché, nella più recente disposizione del decreto legge 95 del 2012 (art. 16, comma 8) che demanda ad uno specifico d.P.R. la definizione dei parametri di virtuosità per la determinazione delle dotazioni organiche degli enti locali sulla base di una media nazionale del personale in servizio, comprensiva anche delle unità di personale in servizio presso le società di cui all'art. 76, comma 7 del decreto legge 112 del 2008.

Come tuttavia già deciso da queste Sezioni Riunite nella deliberazione n. 3 del 2012, osta ad una immediata applicazione di tale interpretazione l'attuale disomogeneità tra la disciplina dettata per gli enti e quella dettata per le società partecipate. Tralasciando l'ampia difformità delle soluzioni organizzative adottate dagli enti locali, l'interpretazione suggerita dalla Sezione regionale di controllo per il Piemonte trova 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 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 ed esteso dal decreto legge 95 del 2012 alle società strumentali); 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 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); nel rinvio al termine del 2012 dell'adozione del d.P.R. di cui all'art. 16 comma 8 del decreto-legge 95 del 2012.

4. In conclusione, alla luce del complesso degli adempimenti, alcuni dei quali ancora *in itinere*, volti a razionalizzare il variegato portafoglio societario degli enti locali e contenere l'evoluzione delle spese correnti effettuate da soggetti, di fatto, attualmente esclusi dal patto di stabilità interno, non appare, allo stato, possibile superare la rigorosa interpretazione delle disposizioni vincolistiche dettate in materia di spesa del personale, definita nella delibera delle Sezioni riunite n.3 del 2012. Tale operazione, inoltre, effettuata sulla base di una ancora incerta metodologia di consolidamento delle voci di spesa degli enti locali e delle società partecipate, è suscettibile, da un lato, di "cristallizzare" un ammontare di spesa conseguente a gestioni non improntate a principi di economicità gestionale e, dall'altro, attesa la non esaustiva classificazione di tutte le società partecipate dagli enti locali nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione (come individuato dall'ISTAT ai sensi del comma 5 dell'art. 1 della legge n. 311/2004), rischia di provocare impatti non previsti in tema di saldi di finanza pubblica.

P.Q.M.

le Sezioni Riunite, in relazione alla questione di massima sollevata dalla Sezione regionale di controllo per il Piemonte, ritengono che l'ente locale, in caso di reinternalizzazione di servizi precedentemente affidati a soggetti esterni, non possa derogare alle norme introdotte dal legislatore statale in materia di contenimento della spesa per il personale (commi 557, 557-bis e 557-ter dell'art. 1, della legge 296/2006), trattandosi di disposizioni, di natura cogente e inderogabile, 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.

IL RELATORE
Vincenzo PALOMBA

IL PRESIDENTE
Luigi GIAMPAOLINO

Depositato in segreteria il 24 ottobre 2012

IL DIRIGENTE
Patrizio MICHETTI