



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott.ssa Maria Riolo	Presidente
dott. Marcello Degni	Consigliere
dott. Giampiero Maria Gallo	Consigliere
dott. Mauro Bonaretti	Consigliere
dott.ssa Rossana De Corato	Consigliere
dott. Luigi Burti	Consigliere
dott.ssa Alessandra Cucuzza	Referendario
dott. Ottavio Caleo	Referendario (relatore)
dott.ssa Marinella Colucci	Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio del 5 febbraio 2020 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

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, recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3", in particolare l'articolo 7, comma 8;

VISTA la richiesta di parere n. 2077 del 16 gennaio 2020 proposta, ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, dal Presidente della Provincia di Varese, acquisita al protocollo pareri di questa Sezione al n. 1 in data 17 gennaio 2020;

VISTA l'ordinanza n. 1/2020 con la quale il Presidente della Sezione ha convocato in data odierna la Sezione stessa per deliberare sull'istanza sopra citata;

UDITO il relatore, dott. Ottavio Caleo;

PREMESSO

Con l'istanza indicata in epigrafe il Presidente della Provincia di Varese ha rivolto alla Sezione una richiesta di parere in tema di riduzione dei costi di personale delle aziende speciali, con specifico riferimento all'Ufficio d'Ambito provinciale per il servizio idrico integrato che *“ha necessità di dotarsi di un proprio organico mediante azioni di stabilizzazione del personale”*.

In particolare, avuto riguardo al disposto dell'art. 18, comma 2-*bis*, del d.l. 25 giugno 2008, n. 112 e s.m.i. (conv. dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), sono state registrate, in carenza di personale assunto a tempo indeterminato in capo a detto Ufficio, alcune difficoltà in merito alla voce *“riduzione dei costi di personale”* prevista dalla suddetta norma e, soprattutto, *“nell'individuare un parametro rispetto al quale deve avvenire una diminuzione della spesa”*.

Conseguentemente, l'Ente istante, avendo intenzione di *“emanare degli indirizzi per le proprie Aziende Speciali in materia di personale in virtù delle disposizioni contenute nell'art. 18, comma 2-*bis*, del D.L. 112/2008, convertito con la legge 133/2008, nella sua attuale definizione”*, ha chiesto alla Sezione:

- di conoscere l'interpretazione letterale dell'espressione *“principio di riduzione dei costi del personale, attraverso il contenimento degli oneri contrattuali e delle assunzioni di personale”*, recata dalla norma sopra richiamata;
- *“Se l'Ente possa determinare “ex novo” la necessità di personale, sulla base di un fabbisogno individuato dall'Azienda Speciale, e quindi in virtù del principio che la riduzione dei costi del personale è affidato esclusivamente agli atti di indirizzo degli Enti controllanti, procedere con il controllo sulla spesa di personale nell'anno successivo quando faranno da parametro le spese sostenute a seguito del recepimento delle linee guida emesse per la prima volta dal soggetto controllore”*.

CONSIDERATO IN DIRITTO

Secondo ormai consolidati orientamenti assunti dalla Magistratura contabile in tema di pareri da esprimere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, occorre verificare, in via preliminare, se la richiesta di parere presenti i necessari requisiti di ammissibilità, sia sotto il profilo soggettivo, con riferimento alla legittimazione dell'organo richiedente, sia sotto il profilo oggettivo, concernente l'attinenza del quesito alla materia della *“contabilità pubblica”*.

Nel caso in esame la richiesta di parere deve essere dichiarata soggettivamente ammissibile giacchè formulata dal Presidente della Provincia, quale legale rappresentante dell'Ente e, pertanto, soggetto legittimato a richiedere il parere (cfr. art. 50, comma 2, del TUEL).

Sul piano dell'ammissibilità oggettiva, il Collegio deve, anzitutto, rilevare l'inammissibilità del secondo quesito sopra descritto.

Su tale profilo si osserva come la Corte dei conti, con diverse deliberazioni, sia della Sezione delle Autonomie (n. 5/AUT/2006; n. 3/SEZAUT/2014/QMIG) sia delle Sezioni riunite in sede di controllo (deliberazione n. 54/CONTR/2010, emanata ai sensi dell'art. 17, comma 31, del d.l. 1 luglio 2019, n. 78, convertito dalla legge 3 agosto 2009, n. 102) ha indicato il perimetro della funzione consultiva sulla materia della "contabilità pubblica", precisando che la stessa coincide con il sistema di norme e principi che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici e che, pertanto, la funzione consultiva della Corte non può intendersi come consulenza generale. Ne deriva che la materia della contabilità pubblica riguarda i profili idonei ad avere impatto sulla sana gestione finanziaria degli enti e sui pertinenti equilibri di bilancio.

Ancora, con la deliberazione n. 54/CONTR/2010 sopra richiamata, le Sezioni riunite in sede di controllo, nell'esprimere principi vincolanti per le Sezioni regionali di controllo relativamente al concetto di "contabilità pubblica", hanno fatto riferimento ad una visione dinamica di tale accezione, che sposta *"l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri"*.

Si precisa, peraltro, che le Sezioni regionali di controllo non possono pronunciarsi su quesiti che implicino valutazioni sui comportamenti amministrativi o attinenti a casi concreti o ad atti gestionali già adottati o da adottare da parte dell'ente. In tale prospettiva, si richiama il costante orientamento della Corte dei conti alla stregua del quale la funzione consultiva non può risolversi in una surrettizia modalità di co-amministrazione, rimettendo all'Ente ogni valutazione in ordine a scelte eminentemente discrezionali (cfr., *ex multis*, deliberazione della Sezione regionale di controllo per le Marche n. 21/2012/PAR).

Sulla scorta delle conclusioni raggiunte in sede consultiva, difatti, l'ente non può mirare ad ottenere l'avallo preventivo, o successivo, della magistratura contabile in riferimento alla definizione di specifici atti gestionali, tenuto anche conto della posizione di terzietà e di indipendenza che caratterizza la Corte dei conti quale organo magistratuale.

Ciò posto, è evidente come il quesito in parola risulti inammissibile, sotto il profilo oggettivo, poiché si riferisce ad una vicenda concreta, relativa alla metodologia da seguire nell'adozione di specifici atti gestionali finalizzati a valutare il rispetto delle ridette prescrizioni normative in tema di riduzione dei costi del personale.

In disparte quanto già osservato nella precedente deliberazione di questa Sezione n. 433/2019/PAR circa l'impossibilità, da parte di questo Collegio, di pronunciarsi, in sede consultiva, sull'interpretazione di un atto di indirizzo amministrativo e sui contenuti che lo stesso debba assumere, appare evidente come si tratti di valutazioni rientranti nell'ambito di un processo decisionale che è di esclusiva competenza dell'Ente e nel quale la Sezione non può entrare, stante il rischio di condizionare quell'attività amministrativa su cui è chiamata ad esercitare il controllo che, per definizione, deve essere esterno e neutrale.

Si richiama, inoltre, quanto già osservato nella deliberazione n. 445/2019/PAR sulla necessità che le richieste di parere attengano a tematiche di contabilità pubblica riconducibili alla sfera di interesse dell'ente istante legittimato *ex lege*, dovendosi osservare come, invece, la problematica gestionale in discorso appaia propria, in misura preminente, dell'Ufficio d'ambito territoriale sopra citato.

Per tutto quanto precede il Collegio prenderà in esame solo il primo quesito formulato, concernente un profilo giuridico di portata generale ed astratta, annoverabile nel perimetro della nozione di contabilità pubblica in quanto riferito all'interpretazione di una norma in materia di costo del personale che persegue l'obiettivo del contenimento della spesa pubblica.

L'art. 18, comma 2 *bis*, del d.l. n. 112/2008 - come novellato dall'art. 1, comma 557, della legge n. 147/2013, dall'art. 4, comma 12 *bis*, del d.l. n. 66/2014 e, successivamente, dall'art. 3, comma 5-*quinquies*, d.l. n. 90/2014 nonché dall'art. 27, comma 1, lett. b), d.lgs. n. 175/2016 - appare ben collocabile nel quadro di analoghe disposizioni finalizzate, nel corso degli ultimi anni, alla riduzione delle spese correnti da parte delle amministrazioni pubbliche e dei relativi organismi partecipati.

Come osservato più volte nella giurisprudenza di questa Corte (cfr. Sezioni riunite in sede di controllo, n. 27/CONTR./11) *“l'obiettivo della progressiva riduzione della spesa per il personale resta un punto fermo nella disciplina vincolistica ispirata ad obiettivi riequilibrio della finanza pubblica”*, nel quadro, per quanto qui maggiormente rileva, del *“concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica”*.

Come noto, la formulazione della norma successiva alle modifiche recate dal d.l. n. 90/2014 - il cui contenuto è sostanzialmente riproposto nell'art. 19, commi 5 e 6, del TUSP relativamente alle società a controllo pubblico - segna il superamento del precedente meccanismo di applicazione diretta agli organismi partecipati (*rectius* aziende speciali e istituzioni, nell'ipotesi considerata dalla norma in discorso) dei vincoli assunzionali riferibili alle amministrazioni pubbliche partecipanti.

È difatti opinione diffusa nella giurisprudenza di questa Corte (cfr. Sezione regionale di controllo per la Puglia, deliberazione n. 01/PAR/2015) che, con la novella normativa apportata dal d.l. n. 90/2014, *“il legislatore abbia direttamente imposto alle aziende speciali, alle istituzioni ed alle società a partecipazione pubblica totale o di controllo un obbligo generale di riduzione dei costi del personale da realizzarsi mediante il contenimento degli oneri contrattuali e delle assunzioni di personale negli organismi partecipati sulla base degli indirizzi predisposti dagli enti controllanti. La modifica della predetta normativa fa, quindi, venir meno l'obbligo in capo alle società partecipate di conformarsi alle disposizioni normative limitative in capo agli enti controllanti, ma questi ultimi sono obbligati a determinare le regole alle quali le società partecipate debbono conformarsi affinché sia rispettato il principio di riduzione del costo del personale tenendo necessariamente conto delle disposizioni limitative ad esse imposte (Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazione n. 184 del 9/10/2014, Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna, deliberazione n. 170/2014/PAR del 7/07/2014)”*.

In questo senso, secondo quanto rilevato dalla Sezione delle Autonomie, da ultimo nella deliberazione n. 29/SEZAUT/2019/FRG, risulta *“significativa l'evoluzione normativa, dagli obblighi di contenimento delle spese di personale applicati in via diretta agli organismi partecipati”* alla loro soggezione alle direttive dell'ente che lascia *“fermo l'obbligo di garantire il raggiungimento degli obiettivi di risparmio e di contenimento della spesa di personale”* e l'operatività delle disposizioni limitative *“condizionata dall'intervento dell'ente controllante, nell'ottica di una maggiore responsabilizzazione degli enti pubblici, anche nella loro qualità di soci”*.

Il principio di riduzione dei costi del personale scaturente dalla nuova formulazione dell'art. 18, comma 2 *bis*, del d.l. n. 112/2008 è venuto sovente all'attenzione della giurisprudenza di controllo (anche di questa Sezione, come nel caso della deliberazione n. 117/2014/PAR, resa prima delle citate modifiche alla norma in questione recate dal d.l. n. 90/2014).

In tale contesto assumono un ruolo preponderante *“gli atti di indirizzo dell'Ente controllante che devono tener conto delle disposizioni che stabiliscono a carico dell'Ente medesimo divieti o limitazioni alle assunzioni di personale e quindi gli Enti non potranno ignorare, in sede di predisposizione dei predetti atti di*

indirizzò, i presupposti e le limitazioni in materia di ricorso al lavoro flessibile ed in particolare i requisiti di temporaneità ed eccezionalità”, dovendosi ritenere “principio generale dell’ordinamento il carattere temporaneo ed eccezionale del ricorso al lavoro flessibile che conseguentemente deve trovare applicazione anche per gli organismi partecipati” (così Sezione regionale di controllo per la Puglia, deliberazione n. 01/PAR/2015, cit.): di qui l’idea che “il riferimento normativo, contenuto nel citato comma 2 bis dell’art. 18, al contenimento delle assunzioni di personale assume carattere generale e quindi non può non ricomprendere anche le assunzioni a tempo determinato” (in questi termini cfr. sempre Sezione regionale di controllo per la Puglia, deliberazione n. 01/PAR/2015, cit.)

Ciò posto, per quanto qui maggiormente rileva, un’interpretazione della norma in chiave necessariamente sistematica sembra non poter prescindere dalla considerazione della portata “finalistica” del concetto di “riduzione della spesa di personale”, da perseguire attraverso una molteplicità di azioni, pur unitariamente considerate nella loro finalità, quali il contenimento degli oneri contrattuali e delle assunzioni di personale.

Risulta, inoltre, immanente al concetto stesso di “riduzione” una valenza necessariamente “relazionale” che sembra non poter prescindere, in assenza di specifici parametri di riferimento posti di volta in volta dallo stesso legislatore, dalla considerazione della complessiva spesa di personale gravante sull’ente interessato al momento dell’assunzione delle misure prescritte dalla norma.

P.Q.M.

Nelle considerazioni sopra esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore
(dott. Ottavio Caleo)

Il Presidente
(dott.ssa Maria Riolo)

Depositata in Segreteria il 07/02/2020
Il Funzionario preposto
al servizio di supporto
(Susanna De Bernardis)