



REPUBBLICA ITALIANA
LA
CORTE DEI CONTI
IN
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA
LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott. Gianluca Braghò	Presidente f.f.
dott. Donato Centrone	Referendario
dott. Andrea Luberti	Referendario
dott. Paolo Bertozzi	Referendario
dott. Cristian Pettinari	Referendario
dott. Giovanni Guida	Referendario (relatore)
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio del 18.09.2014

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 nota prot. n. 7537 1.11.4 del giorno 23 maggio 2014 con la quale il sindaco del Comune di Cesate ha richiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

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'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta del sindaco del comune sopra citato;

Udito il relatore dott. Giovanni Guida;

PREMESSO CHE

Il Sindaco del Comune di Cesate, con nota prot. n. 7537 1.11.4 del giorno 23 maggio 2014, dopo aver premesso che:

- ai fini della composizione dell'aggregato di spesa di personale lo stesso sembra assumere una composizione diversa se riferita al patto di stabilità, al contenimento della spesa, al monitoraggio del costo del lavoro o ai livelli assunzionali;
- l'art. 76, c. 7 del D.L. n. 112/2008 dispone un divieto "per gli Enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o superiore al 50% delle spese correnti di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale: i restanti Enti possono procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite del 40% della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente. Ai soli fini del calcolo delle facoltà assunzionali, l'onere per le assunzioni del personale destinato allo svolgimento delle funzioni in materia di polizia locale, di istruzione pubblica e del settore sociale è calcolato nella misura ridotta del 50% Per gli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o inferiore al 35% delle spese correnti sono ammessi, in deroga al limite del 40% e comunque nel rispetto degli obiettivi del patto di stabilità interno e dei limiti di contenimento complessivi delle spese di personale le assunzioni per turn over che consentano l'esercizio delle funzioni fondamentali previste dall'art. 21, comma 3, lettera b) della legge 05 maggio 2009, n. 42:" e dispone altresì che siano calcolate "le spese sostenute anche dalle aziende speciali, dalle istituzioni e dalle società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo che sono titolari di affidamento diretto di servizi pubblici senza gara ...";

- il principio di consolidamento della spesa (di origine giurisprudenziale) è stato recepito dal legislatore al fine dell'individuazione dei vincoli assunzionali di cui all'articolo 76, comma 7, D.L. 112/2008, mentre ai fini del rispetto del tetto di spesa storica posto dall'art. 1 comma 557 della legge n. 296/2006, ha imposto di consolidare quella sostenuta per "tutti i soggetti a vario titolo utilizzati, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, in strutture e organismi variamente denominati partecipati o comunque facenti capo all'ente" (cfr. art. 14 comma 7 d.l. n. 78/2010, convertito con legge n. 122/2010);

- gli orientamenti di matrice giurisprudenziale non offrirebbero una lettura di univoca portata;

- alla luce della normativa attuale non si rileverebbe un chiaro obbligo di consolidamento in capo al comune relativamente alle spese di personale sostenute dalla partecipata, al fine di verificare la riduzione della spesa storica,

ha posto alla Sezione il seguente quesito generale: "il Comune è legittimato ad escludere dal consolidamento delle spese di personale con le proprie aziende partecipate, un consorzio, ancorché sia un organismo titolare di affidamento diretto e svolga funzioni volte a soddisfare esigenze di interesse generale avente carattere non industriale, né commerciale?"; il quesito viene, altresì, maggiormente dettagliato nella parte finale della richiesta di parere ove si chiede "se la spesa di personale delle società partecipate (*locale totale o di controllo che sono titolari di affidamento diretto di servizi pubblici senza gara*) dei consorzi, delle aziende speciali, delle istituzioni o di altri organismi strumentali debba essere consolidata con quella del Comune ai fini del rispetto, da parte di quest'ultimo, sia dell'obiettivo di contenimento della spesa storica, posto dall'art. 1, commi 557 e 562, della legge n. 296/2007, che dell'equilibrato rapporto con la spesa corrente, posto dall'art. 76 comma 7 del d.l. n. 112/2008, ancorché non vi sia personale delle predette società che vanti titolarità di rapporto di pubblico impiego".

AMMISSIBILITA' SOGGETTIVA

La richiesta di parere di cui sopra è intesa ad avvalersi della facoltà prevista dalla norma contenuta nell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, la quale dispone che le Regioni, i Comuni, le Province e le Città

metropolitane possono chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti "pareri in materia di contabilità pubblica".

La funzione consultiva delle Sezioni regionali è inserita nel quadro delle competenze che la legge 131/2003, recante adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha attribuito alla Corte dei conti.

La Sezione è chiamata, preliminarmente, a pronunciarsi sull'ammissibilità della richiesta, con riferimento ai parametri derivanti dalla natura della funzione consultiva prevista dalla normazione sopra richiamata.

Con particolare riguardo all'individuazione dell'organo legittimato a inoltrare le richieste di parere dei Comuni, 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.

Da questo punto di vista, in attesa che il Consiglio delle Autonomie locali della Lombardia eserciti pienamente le funzioni ad esso deferite dall'art. 7, ottavo comma, della legge n. 131 del 2003, la richiesta di parere deve essere dichiarata ammissibile (v. deliberazione n. 16/2014/PAR di questa Sezione).

AMMISSIBILITA' OGGETTIVA

Con riguardo alle condizioni di ammissibilità oggettiva, occorre rilevare che la disposizione contenuta nel comma 8, dell'art. 7 della legge 131/2003 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 comma 8 prevede forme di collaborazione ulteriori 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; le attribuzioni consultive si connotano, piuttosto, 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, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione unitaria 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).

L'attività consultiva, in sostanza, ha la medesima funzione d'indirizzo degli Enti locali al raggiungimento di obiettivi e finalità di gestione che ricalcano i contenuti tipici dell'attività di controllo della Corte: in tal modo gli Enti possono raggiungere gli obiettivi stessi sin dall'inizio dell'attività nell'ambito di un moderno concetto della funzione di controllo collaborativo.

Il limite della funzione consultiva, come sopra delineato, fa escludere qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa, che ricade nella esclusiva competenza dell'autorità che la svolge, o che la funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali.

E' stato, altresì, specificato da parte della costante giurisprudenza delle Sezioni di controllo la necessaria sussistenza dell'ulteriore presupposto della rilevanza generale della questione sollevata con la richiesta di parere (cfr. *ex plurimis* Sez. Lombardia n.528/2013). Questo presupposto determina, in altre parole, che possano essere ricondotte alla funzione consultiva della Corte le sole richieste di parere volte ad ottenere un esame da un punto di vista astratto e su temi di carattere generale.

La richiesta di parere in esame risponde ai requisiti indicati sopra e, pertanto, è da ritenere ammissibile e può essere esaminata nel merito.

MERITO

La richiesta del Comune di Cesate, come sopra ricordato, concerne la corretta interpretazione della nozione di spesa di personale, ai sensi dell'art.1, commi 557 e 562, della legge n. 296/2006, e dell'art. 76, comma 7, del d.l. n. 112/2008, ed, in particolare, se tale spesa sostenuta dal Comune debba essere consolidata con quella sostenuta dalle proprie società partecipate - a totale partecipazione o con partecipazioni di controllo e titolari di affidamento diretto di servizi pubblici senza gara - dai consorzi, dalle aziende speciali, dalle istituzioni o da altri organismi strumentali, al fine del rispetto da parte

dell'Ente locale sia dell'obiettivo di contenimento della spesa storica, previsto dalla prima disposizione sopra richiamata, che dell'equilibrato rapporto con la spesa corrente, posto dalla seconda disposizione sopra ricordata, ancorché non vi sia personale delle predette società che vanti titolarità di rapporto di pubblico impiego. Dalla richiesta di parere si evince, in particolare, che il profilo di maggiore interesse per il Comune si sostanzia nella possibilità per quest'ultimo di escludere dal consolidamento delle spese di personale con le proprie aziende partecipate, un consorzio, titolare di affidamento diretto e svolgente funzioni volte a soddisfare esigenze di interesse generale avente carattere non industriale, né commerciale.

Giova preliminarmente evidenziare come successivamente alla presentazione della richiesta di parere in esame sia parzialmente mutato il quadro normativo di riferimento. L'art. 76, comma 7, del d.l. n. 112/2008 è stato, infatti, abrogato dall' art. 3, comma 5, d.l. 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114. Ne consegue che la questione interpretativa può ritenersi circoscritta a quella inerente l'applicazione dell'art.1, commi 557 e 562, della legge n. 296/2006.

La prima delle due disposizioni prevede che "ai fini del concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, gli enti sottoposti al patto di stabilità interno assicurano la riduzione delle spese di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali, garantendo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale, con azioni da modulare nell'ambito della propria autonomia e rivolte, in termini di principio, ai seguenti ambiti prioritari di intervento: a) riduzione dell'incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti, attraverso parziale reintegrazione dei cessati e contenimento della spesa per il lavoro flessibile; b) razionalizzazione e snellimento delle strutture burocratico-amministrative, anche attraverso accorpamenti di uffici con l'obiettivo di ridurre l'incidenza percentuale delle posizioni dirigenziali in organico; c) contenimento delle dinamiche di crescita della contrattazione integrativa, tenuto anche conto delle corrispondenti disposizioni dettate per le amministrazioni statali". La seconda disposizione, invece, statuisce che "per gli enti non sottoposti alle regole del patto di stabilità interno, le spese di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali, non devono superare il corrispondente ammontare dell'anno 2008. Gli enti di cui al primo periodo possono procedere all'assunzione di personale nel limite delle cessazioni di rapporti di lavoro a tempo

indeterminato complessivamente intervenute nel precedente anno, ivi compreso il personale di cui al comma 558”.

Ai fini di una più agevole lettura del quadro normativo di riferimento, meritano di essere richiamati anche:

- il comma 557-bis del medesimo articolo ora esaminato, secondo cui “ai fini dell'applicazione del comma 557, costituiscono spese di personale anche quelle sostenute per i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, per la somministrazione di lavoro, per il personale di cui all'articolo 110 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, nonché per tutti i soggetti a vario titolo utilizzati, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, in strutture e organismi variamente denominati partecipati o comunque facenti capo all'ente”;

- il successivo comma 557-quater, introdotto dalla recentissima novella di cui all' art. 3, comma 5-bis, d.l. 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, che stabilisce che “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”.

Come il Comune dimostra di conoscere, tale questione interpretativa è stata già oggetto di plurime pronunce di questa Corte (*ex plurimis* Corte conti, SSRR in sede di controllo, del. n. 3 del 25 gennaio 2011 e n. 27 del 12 maggio 2011, nonché Sezione delle Autonomie n. 8/AUT/2011/QMIG del 29 aprile 2011) ed, in particolare, di questa Sezione, di seguito richiamate.

Una corretta valorizzazione dei principi pretori progressivamente emersi permette di chiarire i dubbi interpretativi posti dal comune istante. A questo fine, un punto di partenza di questo percorso interpretativo può, senza dubbio, essere individuato nella Deliberazione di questa Sezione n. 116/2013/PAR.

In relazione all'obbligo di consolidamento, da parte dei Comuni, ai fini del rispetto dei predetti tetti o rapporti, degli oneri per il personale sostenuti a mezzo di consorzi, unioni, aziende speciali o altri organismi esterni all'ente medesimo (in particolare societari), si è, in particolare, ricordato nel richiamato parere come “la scrivente Sezione si è pronunciata più volte (cfr., per esempio, Deliberazioni n. 99/2008/PAR e n. 609/2011/PAR). La questione è stata anche affrontata dalla Sezione delle Autonomie che, nella Deliberazione n. 8/AUT/2011/QMIG, aveva espresso, con specifico riferimento alla questione sottoposta al suo esame (scaturita dalla partecipazione di un

Ente ad una Unione di comuni), il principio interpretativo secondo cui anche la quota parte della spesa di personale dell'Unione, riferibile al Comune che vi partecipa, deve essere imputata a quest'ultimo ai fini del rispetto del limite di cui al comma 557 della legge n. 296/2006.

Più in generale, la scrivente Sezione era già giunta alla conclusione secondo cui, ai fini del contenimento della spesa per il personale, la base di calcolo, sostenuta da ciascun ente locale, dovesse tenere conto dei vari sistemi organizzativi nei quali, ormai, si articola l'amministrazione pubblica (cfr. deliberazioni sopra citate). [...] Le conclusioni cui era giunta la giurisprudenza contabile sono state poi confermate dal legislatore che, ai fini del rispetto del tetto di spesa storica posto dall'art. 1 comma 557 della legge n. 296/2006, ha imposto di consolidare quella sostenuta per "tutti i soggetti a vario titolo utilizzati, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, in strutture e organismi variamente denominati partecipati o comunque facenti capo all'ente" (cfr. art. 14 comma 7 d.l. n. 78/2010, convertito con legge n. 122/2010). In seguito ai fini dell'osservanza del rapporto fra spesa per il personale e spesa corrente (art. 76 comma 7 d.l. n. 112/2008), ha imposto di consolidare anche quelle sostenute "dalle società a partecipazione pubblica locale totale 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 aventi carattere non industriale, né commerciale, ovvero che svolgono attività nei confronti della pubblica amministrazione a supporto di funzioni amministrative di natura pubblicistica" (art. 20, comma 9, d.l. n. 98/2011, convertito con legge n. 111/2011)".

Alla luce di queste premesse nella deliberazione in esame si è concluso che il Comune, ai fini del rispetto del tetto di spesa storica e del rapporto spesa per il personale/spesa corrente, debba consolidare anche l'onere sostenuto per suo conto dal proprio Consorzio. Tale conclusione interpretativa trova, del resto, pieno conforto nelle successive deliberazioni n. 449/2013/PAR e n. 539/2013/PAR di questa Sezione ove si è chiaramente affermato che l'elemento che determina la necessità del consolidamento delle spese di personale sostenute dal soggetto partecipato dall'ente locale con quelle da quest'ultimo sostenute è individuabile nel rapporto di stretta strumentalità (che, in alcuni casi, può assimilarsi a quello di immedesimazione organica) che lega il Comune e il soggetto partecipato. La *ratio* di tale consolidamento, come chiaramente evidenziato nell'ora richiamata deliberazione n. 449/2013/PAR, è il perseguimento dei "fini della riduzione progressiva della spesa storica, della riduzione percentuale della spesa rispetto alla spesa corrente, della razionalizzazione ed accorpamento delle

strutture burocratico-amministrative, del contenimento delle dinamiche di crescita della contrattazione integrativa, tenuto conto delle corrispondenti disposizioni dettate per le amministrazioni statali”.

Al contempo deve ricordarsi come il principio del consolidamento è stato specificamente declinato, per quanto riguarda le società *in house*, nella deliberazione n. 447/2013/PAR. In tale deliberazione si è pervenuti all'impossibilità di ricondurre nel concetto di spesa di personale rilevante ai fini della verifica richiesta dall'art. 1, comma 557, L. nr. 296/2006, la spesa di personale della società *in house* diversa da quella, espressamente disciplinata, di cui al comma 557 bis (“*soggetti a vario titolo utilizzati, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, in strutture e organismi variamente denominati partecipati o comunque facenti capo all'ente*”). Tale conclusione si fonda sulle seguenti argomentazioni:

- “applicare il principio del consolidamento anche alla spesa storica ai sensi del comma 557 porterebbe ad una controproducente rigidità gestionale. Si pensi, ad esempio, a società partecipate che gestiscono servizi caratterizzati da picchi di attività ultra-annuali: in tale ipotesi, una società potrebbe avere necessità di personale da assumere in forme flessibili solo per un periodo circoscritto, così però falsando la serie storica della spesa per il personale”;
- “il comma 557, infatti, si giustifica in organizzazioni di tipo burocratizzato laddove le attività svolte e le esigenze di personale sono relativamente rigide ed il personale stesso è normalmente assunto a tempo indeterminato. In un contesto in cui, invece, la flessibilità può essere un'esigenza irrinunciabile, applicare il comma 557 direttamente in capo al soggetto societario non appare ragionevole, creando vincoli tali da incidere in modo irragionevole sull'attività gestionale. Si pensi, per citare un esempio concreto, ad una società che si occupa, tra l'altro, di smaltimento neve: si tratta, come ovvio, di un'attività caratterizzata da picchi gestionali non costanti su un arco di tempo ultrannuale. In un caso simile, il rispetto del comma 557 potrebbe impedire alla società di assumere il personale necessario per garantire lo stesso servizio (nell'anno zero la società non assume in quanto non presenta esigenze di servizio che, invece, si presentano l'anno successivo senza possibilità di farvi fronte). E' chiaro, in altri termini, che alla società *in house*, in difetto di una previsione espressa del legislatore, non possono essere estese regole pensate per il soggetto pubblico, regole la cui rigidità minerebbe la stessa capacità gestionale del soggetto. Resta fermo il principio per cui le società pubbliche in

oggetto devono adeguare le proprie politiche di personale alle disposizioni vigenti per le Amministrazioni controllanti in materia di contenimento degli oneri contrattuali, delle altre voci di natura retributiva o indennitaria, e per le consulenze. In altri termini, comunque si configura un generale obbligo di contenimento da parte della singola partecipata, riferito alle dinamiche retributive, indennitarie ed alle consulenze”.

Quest’ottica è stata fatta propria, sempre in relazione alla spesa di personale di una società *in house*, dalla recente delibera n. 76/2014/PAR di questa Sezione, ove si è ricordato come “il principio di consolidamento della spesa (di origine giurisprudenziale) è stato recepito dal legislatore ai fini dell’individuazione dei vincoli assunzionali di cui all’articolo 76, comma 7, d.l. 112/2008, mentre non è stato recepito dal legislatore ai fini di una valutazione sull’andamento della spesa storica ai sensi del comma 557 cit..

Le Sezioni Riunite della Corte (Corte conti, SSRR in sede di controllo, del. n. 3 del 25 gennaio 2011 e n. 27 del 12 maggio 2011, nonché Sezione delle Autonomie n. 8/AUT/2011/QMIG del 29 aprile 2011 e questa Sezione con la del. n. 99 del 5 dicembre 2008 dalla Sezione Lombardia) hanno ricordato che il principio del consolidamento, di matrice giurisprudenziale, è stato recepito dal legislatore con l’articolo 20, comma 9, del d.l. n. 111/2011, ai fini del rapporto spesa corrente – spesa di personale, mentre il legislatore non ha esteso analogo principio per la spesa storica rilevanti ai fini dell’articolo 1, comma 557, legge n. 296/2006. In maggior dettaglio, le Sezioni Riunite -con pronunce nomofilattiche vincolanti ai sensi dell’articolo 17, comma 31, d.l. n. 78/2009 (conv. nella l. n. 102/2009)- hanno ritenuto che, anche in caso di reinternalizzazione di servizi precedentemente affidati a soggetti esterni, non è possibile derogare alle norme in materia di contenimento della spesa per il personale. Tali norme, infatti, costituiscono 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, in sostanza, <<hanno escluso la possibilità di includere nella spesa da prendere come base di calcolo per accertarne la riduzione anche le spese per il personale sostenute dalla società *in house* in relazione alla gestione del servizio da reinternalizzare. La base di tale ragionamento, implicita ma evidente, è la negazione dell’esistenza di un obbligo di consolidamento ai fini della riduzione della spesa storica>> (del. Sez. Riun. n. 26/2012 QMIG cit.)”.

Ripercorrendo l'iter argomentativo finora svolto, a fronte di una *ratio legis* individuabile nella volontà di ridurre il perimetro della Pubblica Amministrazione, agendo sulla leva finanziaria – con la conseguenza che “i tetti imposti alle spese di personale e i vincoli assunzionali riferiti alla spesa corrente, si pongono quale limite finanziario alle funzioni e ai servizi erogabili dall'ente, in un periodo storico in cui lo Stato deve necessariamente ridurre la spesa pubblica per rispettare i parametri europei in materia di finanza pubblica” (del. Lombardia/449/2013/PAR) – è emerso il principio pretorio, sopra ricordato, che ai fini del contenimento della spesa per il personale, la base di calcolo, sostenuta da ciascun ente locale, debba tenere conto dei vari sistemi organizzativi nei quali, ormai, si articola l'amministrazione pubblica. Tale principio di consolidamento, com'è evidente, non può essere assolutizzato, ma deve essere sempre letto alla luce della *ratio* della disposizione in esame, anch'essa ora richiamata, e della successiva evoluzione normativa. Ne è derivata l'esclusione del rilievo della spesa di personale di una società *in house*, tenuto conto, come visto, in particolare, delle controproducenti rigidità gestionale, che potrebbero derivare dall'applicazione del principio del consolidamento a società partecipate che, di norma, gestiscono servizi caratterizzati da picchi di attività ultra-annuali: in tale ipotesi, una società potrebbe avere necessità di personale da assumere in forme flessibili solo per un periodo circoscritto, così però falsando la serie storica della spesa per il personale.

Ciò non esclude, però, che tale principio possa trovare piena vigenza in relazione a figure rispetto alle quali l'applicazione dello stesso non determini le criticità ora evidenziate, prime tra tutte, le Aziende speciali: “il rapporto di immedesimazione organica e funzionale fra Comune e propria Azienda Speciale implica la vigenza del principio di consolidamento delle spese di personale assunto dall'Azienda medesima, ad onere dell'Ente locale di riferimento” (del. Lombardia/449/2013/PAR).

Uguale conclusione non può che estendersi ai consorzi, cui fa riferimento il Comune istante nella propria richiesta di parere, in quanto:

- è evidente la stretta strumentalità, che rasenta l'immedesimazione organica e funzionale tra Comune e consorzio, che, come specifica il Comune istante, è titolare di affidamento diretto e svolge funzioni volte a soddisfare esigenze di interesse generale avente carattere non industriale, né commerciale;

- l'art. 31 del TUEL espressamente prevede che ai consorzi si applichino, per quanto compatibili, le disposizioni dettate per le aziende speciali, riconoscendo, dunque, la stretta vicinanza delle due figure.

Non può, quindi, che conseguire, come precedentemente ritenuto da questa Sezione nella deliberazione n. 539/2013/PAR, che "la spesa di personale dei consorzi debba essere consolidata con quella del Comune ai fini del rispetto, da parte di quest'ultimo, ... dell'obiettivo di contenimento della spesa storica, posto dall'art. 1, commi 557 e 562, della LF n. 296/2006".

P.Q.M.

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore
(dott. Giovanni Guida)

Il Presidente f.f.
(Dott. Gianluca Braghò)

Depositata in Segreteria
Il 29/09/2014
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)