



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

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Giuseppe Roberto Mario Zola	Consigliere
dott. Gianluca Braghò	Primo Referendario (relatore)
dott. Alessandro Napoli	Referendario
dott.ssa Laura De Rentiis	Referendario
dott. Donato Centrone	Referendario
dott. Francesco Sucameli	Referendario
dott. Cristiano Baldi	Referendario
dott. Andrea Luberti	Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio del giorno 8 ottobre 2013

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 n. 16631 di protocollo in data 24 settembre 2013, con la quale il sindaco del comune di Buccinasco (MI) 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 di Buccinasco (MI);

Udito il relatore dott. Gianluca Braghò;

PREMESSO CHE

Il sindaco del comune di Buccinasco (MI), mediante nota n. 16631 del 24 settembre 2013, ha posto un quesito vertente sulle spese di personale a carico di una propria azienda speciale che gestisce le farmacie comunali.

Il sindaco preliminarmente evidenzia quanto segue:

1. il comune di Buccinasco, alla luce delle più recenti pronunce delle varie Sezioni della Corte dei conti sul consolidamento della spesa per il personale fra comune e società partecipate (cfr. in particolare Sez. Reg. Contr. Lombardia, pareri n. 219/2012, 223/2012 e 265/2013) ha calcolato la propria spesa di personale sommando quella sostenuta direttamente dal comune a quella sostenuta dall'azienda speciale al medesimo titolo;
2. l'azienda speciale, dal gennaio 2013, ha quale unico oggetto sociale la gestione della farmacia, nel rispetto della legislazione in materia vigente, mentre sino al 31 dicembre 2012 svolgeva altre attività e servizi che sono rientrati nella gestione diretta dell'ente comunale;
3. in base all'attuale pianta organica regionale, questo comune ha il diritto di insediare sul proprio territorio due nuove farmacie e tale compito rientra nelle competenze dell'azienda speciale;
4. nei primi mesi del 2014, verrà aperta la seconda farmacia comunale;
5. l'attuale farmacia ha l'organico strettamente necessario per la gestione di tale unità e non vi è personale in esubero, anche tenendo conto che tale personale deve avere particolari caratteristiche professionali;
6. la seconda farmacia prevede un organico di almeno tre unità, ossia un farmacista direttore, un farmacista collaboratore e un commesso/magazziniere;
7. il comune, anche sulla base dei suggerimenti e delle indicazioni ricevute dal C.D.A. dell'azienda speciale, al fine di massimizzare i risultati gestionali e

garantire lo svolgimento di un servizio a favore della cittadinanza, vorrebbe che il direttore della nuova farmacia fosse un dipendente dell'azienda speciale, con il rapporto di lavoro contrattualmente previsto per tale settore di attività;

8. tale assunzione del direttore sarebbe largamente compensata dai maggiori ricavi ottenuti a seguito dell' apertura della nuova farmacia;

Tutto ciò premesso, si chiede se l'apertura della seconda farmacia consenta, in virtù del servizio aggiuntivo che sarà erogato, una possibile deroga - relativa all'anno di assunzione - rispetto all'obbligo di riduzione della spesa di personale ai sensi dell'art. 1 comma 557 della Legge n. 296/2006 (peraltro sempre largamente rispettato dal comune negli ultimi anni) e se consenta, altresì, di non conteggiare detta ulteriore spesa per il direttore farmacista nel calcolo della spesa complessiva per il personale del comune con riferimento all'anno 2014.

AMMISSIBILITA' SOGGETTIVA ED OGGETTIVA

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

Con particolare riguardo all'individuazione dell'organo legittimato a inoltrare le richieste di parere dei comuni, si osserva che il sindaco 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.

Pertanto, la richiesta di parere è ammissibile soggettivamente poiché proviene dall'organo legittimato a proporla.

Per quanto riguarda il requisito dell'ammissibilità oggettiva, la Sezione osserva che la richiesta oggetto della presente pronuncia rientra nella materia della contabilità pubblica, poiché attiene alla disciplina contenuta in leggi finanziarie, sul contenimento e sull'equilibrio della spesa pubblica, incidente sulla formazione e gestione del bilancio dell'ente, in relazione alle norme che disciplinano la spesa per il personale.

Ne consegue che la richiesta di parere in esame è da ritenere ammissibile e può essere esaminata nel merito.

MERITO

Preliminarmente, la Sezione osserva che la scelta di assumere unità di personale nell'Azienda Speciale in corrispondenza con l'ampliamento del servizio di distribuzione dei farmaci sul territorio comunale è rimessa alla discrezionalità amministrativa dell'Ente locale che può far riferimento alle indicazioni contenute nel presente parere al fine di orientare le proprie determinazioni.

In linea di principio, si intende ribadire anche in questa occasione che l'ampliamento dei servizi resi non può costituire il presupposto per derogare ai vincoli in tema di riduzione della spesa di personale e ai limiti assunzionali imposti ai comuni sottoposti al Patto di stabilità ai sensi dell'art.1 commi 557, 557 *bis* e *ter* legge 27 dicembre 2006, n.296). Il consolidamento fra spese di personale dell'ente locale e le spese di personale sostenute dalla società *in house*, da organismi e strutture variamente denominati o partecipati comunque facenti capo all'ente avviene per tutte le finalità previste dall'art. 1 comma 557 della legge 27 dicembre 2006, n.296 e dunque ai 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.

Non può infatti correttamente sostenersi l'impostazione secondo la quale, l'assunzione di un nuovo servizio pubblico (quale l'istituzione di un'ulteriore sede farmaceutica) possa condurre al superamento dei vincoli percentuali e dei tetti di spesa imposti dalla legislazione finanziaria alle spese di personale sostenute dall'ente locale e dagli organismi partecipati, atteso che la disciplina vincolistica è incentrata sui valori finanziari indicati nel bilancio dell'ente locale e non sulle funzioni ed i servizi svolti o ipotizzabili in futuro dall'Amministrazione (sul punto cfr. Sezione contr. Lombardia, deliberazione n.77/2011/PAR; e più recentemente Sezione contr. Lombardia, deliberazione n.49/2012/PAR).

L'intenzione del legislatore tende a ridurre il perimetro della Pubblica Amministrazione, agendo sulla leva finanziaria. 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.

Non solo: 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.

Sulla questione, pur richiamando i propri precedenti (SRC Lombardia deliberazione n.361/2011/PAR), il collegio si conforma all'orientamento già espresso in altra sede dalla Sezione delle Autonomie (Sez. Aut. deliberazione n.5/2010/QMIG), dalla Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna (SRCER, deliberazione n.17/2010/PAR) e, non da ultimo, dalla Sezione regionale di Controllo per la Regione Siciliana (SRCRS, deliberazione n.326/2012/PRSP), a tenore del quale: *<<Il principio di consolidamento è peraltro immanente come affermato nella deliberazione n. 3/2011/QM, con la quale le Sezioni riunite della Corte dei conti hanno sostenuto che sussiste nell'ordinamento "un tendenziale principio inteso a rilevare unitariamente le voci contabili riferite alla spesa per personale tra ente locale e soggetto a vario titolo partecipato al fine di rendere più trasparente la gestione delle risorse" e la deliberazione n. 27/2011/QM, con la quale le stesse Sezioni riunite hanno confermato la necessità "di scandagliare il bilancio secondo criteri che possono prescindere dalla imputazione formale ed attengono alla effettiva qualità della spesa giacché il limite riferito esclusivamente ad elementi tratti dal bilancio dell'Ente può non rivelarsi equo in quanto non tiene conto dei diversi modelli di governance e dei processi di esternalizzazione che meriterebbe una più accurata valutazione".*

Anche alla luce di tali indirizzi non si ritiene di poter aderire a un'impostazione dell'ente che sulla base di un orientamento espresso dalla Sezione delle Autonomie adduce l'esclusione delle aziende speciali dal consolidamento; sul punto si deve, infatti, considerare che la summenzionata disposizione normativa, entrata in vigore nel 2011, non prevede testualmente - né la ratio legis suggerisce - che il personale delle aziende speciali debba essere escluso dal computo delle spese ai fini dei vincoli assunzionali di cui al novellato disposto dell'art. 76 comma 7 del d.l. 112/2008, ma, anzi, ragioni sistematiche ne impongono il computo secondo un logico argomento a fortiori e a tale opzione ermeneutica - rispettosa della lettera della legge e dell'inquadramento sistematico del fenomeno - l'ente deve prudenzialmente attenersi, evitando interpretazioni di favore.

D'altra parte basterebbe rammentare quanto si è detto a proposito della indiscussa natura pubblicistica dell'azienda speciale e della presenza di vincoli così stringenti da parte dell'ente che la istituisce da farne "un elemento del sistema amministrativo facente capo all'ente" (Corte Costituzionale sentenza 12.2.1996 n. 28); essendo parimenti indubbio che la personalità giuridica non trasforma l'azienda speciale in un soggetto privato, ma la configura solo come nuovo centro di imputazione di rapporti giuridici, distinto dal Comune e con propria autonomia decisionale (Cons. Stato, sez. V, 4386/2005). L'Azienda Speciale è, in altri termini,

una formula organizzatoria che consente di instaurare con l'ente locale di riferimento un rapporto di immedesimazione organica alla luce della dipendenza finanziaria, genetica e funzionale dell'azienda nei confronti del proprio ente (Corte Conti, sez. di controllo per la Regione Lombardia, n.361/2011/PAR)>>.

Si evidenzia inoltre che la tematica è stata affrontata in un precedente consultivo del tutto analogo, proposto dal commissario straordinario del Comune di Buccinasco (Sezione contr. Lombardia, deliberazione n.119/2012/PAR), al quale il collegio integralmente si riporta alla luce dell'attuale vigenza dell'art. 114 comma 5 *bis* T.U.E.L. introdotto dall'art.25 comma 2 lett. a) del D.L. 24 gennaio 2012, n.1, come modificato dalla legge di conversione 24 marzo 2012, n.27, da ultimo modificato dall'art. 4 comma 12 del D.L. 31 agosto 2013, n.101.

Per espressa previsione di legge sono escluse dai vincoli di soggezione al Patto di Stabilità, dal divieto e dai limiti alle assunzioni di personale, dal contenimento degli oneri contrattuali e delle altre voci di natura retributiva o indennitaria le Aziende Speciali che gestiscono servizi socio assistenziali, educativi, scolastici e dell'infanzia, culturali e **farmacie**. Le esclusioni testuali non prevedono per le Aziende Speciali la neutralità dei tetti di spesa prescritti dagli artt. 76 comma 7 del D.L. 25 giugno 2008, n.112 e dall'art. 1 comma 557 della legge 27 dicembre 2006, n.296, con la conseguenza che per esse vige il principio del consolidamento in capo all'ente locale di riferimento per quel che concerne la spesa di personale alle dipendenze dell'ente strumentale.

Occorre, infine, rilevare, come permanga tuttora in essere il generale obbligo di assicurare la riduzione degli oneri finanziari per il funzionamento degli organismi partecipati, che svolgono funzioni fondamentali ai sensi dell'art. 117 Cost., anche in via strumentale, nonché funzioni affidate agli enti territoriali ai sensi dell'art. 118 Cost. in misura non inferiore al venti per cento, posto che l'attuale formulazione dell'art. 9 commi 1 e 1 *bis* del D.L. 6 luglio 2012 n.95 non si estende alle sole Aziende Speciali, agli Enti e alle Istituzioni che gestiscono servizi socio-assistenziali, educativi e culturali (Cfr. sul punto SRC Lombardia, deliberazione n.400/2013/PAR).

P.Q.M.

nelle considerazioni che precedono è il parere della Sezione.

Il Relatore
(Dott. Gianluca Braghò)

Il Presidente
(Dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria
Il 18/10/2013
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)