

Corte dei conti, sez. regionale di controllo per la Regione Sardegna, 31/5/2010 n. 24

Sulle sanzioni e sulla disciplina inerente ad eventuali responsabilità nell'ipotesi di sfioramento delle spese del personale da parte delle società c.d. "in house".

Qualora un ente locale ricorra ad un processo di esternalizzazione attraverso l'istituto dell'in house providing, lo schema societario utilizzato non è altro che un'estensione operativa della p.a. locale su cui gli organi rappresentativi dell'ente sono tenuti ad esercitare il c.d. controllo analogo. Pertanto, la disciplina vincolistica di contenimento della spesa per il personale applicabile ad un comune di cui all'art. 1 c. 557 L. n. 296/2006, così come modificato ed integrato dall'art. 3 c. 120 della L. n. 244/2007 e dall'art. 76 del D.L. n. 112/2008 convertito in L. n. 133/2008, si estende anche alle sue società in house. Ciò, ovviamente, con riferimento ai limiti - primo fra tutti il divieto di superamento della spesa per il personale sostenuta l'anno precedente - e alle eventuali deroghe. Vi sono, quindi, specifici obblighi in capo agli amministratori delle società c.d. in house ma anche a carico dell'ente locale che è tenuto, nell'ambito del c.d. controllo analogo, a porre in essere un'attenta azione di direzione, coordinamento e supervisione delle attività delle società in questione tale da indirizzare le stesse verso la realizzazione di una politica di contenimento della spesa del personale. Pertanto, nell'ipotesi in esame, qualora lo sfioramento delle spese del personale da parte delle società c.d. in house sia dovuto a scelte degli amministratori in contrasto con le direttive impartite dall'ente locale, potranno essere promosse a carico degli stessi amministratori le azioni civilistiche a tutela del socio e della società. Là dove, poi, sia ravvisabile un danno all'erario potrebbe configurarsi un'ipotesi di responsabilità amministrativa degli amministratori perseguibile nelle competenti sedi giurisdizionali.

Deliberazione n. 24 /2010/PAR

Repubblica italiana Corte dei Conti

La Sezione del controllo per la Regione Sardegna composta dai magistrati:

dott. Mario Scano Presidente

dott. Nicola Leone Consigliere

dott.ssa M. Paola Marcia Consigliere

dott.ssa Valeria Mistretta I Referendario

dott.ssa Lucia d'Ambrosio I Referendario

dott.ssa Valeria Motzo I Referendario - relatore

nella camera di consiglio del 5 maggio 2010;

Visto l'articolo 100, comma II, della Costituzione;

Visto il T.U. delle Leggi sulla Corte dei conti, approvato con il R.D. 12 luglio 1934 n. 1214 e successive modificazioni;

Visto il Decreto del Presidente della Repubblica 16.1.1978 n. 21 recante le norme di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Sardegna;

Vista la Legge 14.1.1994 n. 20;

Visto l'articolo 7, comma VIII, della Legge 5.6.2003 n. 131;

Vista la deliberazione del 3.3.2010 n. 4 con cui il Consiglio delle Autonomie Locali ha trasmesso la richiesta di parere inoltrata dal Comune di Olbia;

Visto il decreto n. 6730909 del 10.3.2010 con il quale il I Referendario Valeria Motzo è stato nominato relatore del parere in questione;

Vista la nota del 12.4.2010 prot. n. 7281562 con la quale il predetto magistrato ha deferito la proposta di parere per la discussione collegiale;

Vista l'ordinanza n. 8 del 15.4.2010 con la quale il Presidente della Sezione del Controllo per la Regione Autonoma della Sardegna ha convocato in data odierna la stessa Sezione per deliberare sul parere richiesto;

Udito il I Referendario Valeria Motzo;

PREMESSO

Il Consiglio delle Autonomie Locali della Regione Autonoma della Sardegna ha trasmesso a questa Sezione, ai sensi dell'art. 7 comma 8 della Legge del 5.6.2003 n. 131, la richiesta di parere inoltrata dal Sindaco del Comune di Olbia.

Con il presente quesito si chiede quali siano “le sanzioni applicabili e/o responsabilità ravvisabili nel caso di sfornamento delle spese del personale da parte delle società c.d. in house”.

CONSIDERATO

La richiesta di parere è formulata ai sensi dell'art. 7, comma 8, della L. n. 131/2003 Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla Legge Costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3. Questa Sezione ha già avuto modo di statuire quali condizioni devono ricorrere, sotto il profilo soggettivo e oggettivo, affinché una richiesta di parere possa essere esaminata. Il quesito in esame soddisfa le condizioni richieste, così come delineate da questa Sezione nella sua pregressa giurisprudenza.

MERITO

Preliminarmente, si deve osservare che la forma organizzativa con la quale l'ente locale rende i servizi essenziali è rimessa all'autonomia degli organi cui è demandata la gestione dell'ente stesso. Qualora il medesimo ente ricorra ad un processo di esternalizzazione attraverso l'istituto dell'in house providing, lo schema societario utilizzato non è altro che un'estensione operativa della pubblica amministrazione locale su cui gli organi rappresentativi dell'ente sono tenuti ad esercitare il c.d. controllo analogo.

E' evidente, infatti, che le società in house, pur non essendo ancora assoggettate alle regole del patto di stabilità interno (la cui operatività è stata rinviata all'adozione di un decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze che ne dovrà fissare le modalità – art. 19 L. n. 102/2009), non possono rappresentare per l'Ente locale uno strumento da utilizzare per eludere le norme di finanza pubblica e, in particolare, la disciplina vincolistica in materia di spesa per il personale. E' questa la direzione seguita anche dal Legislatore che con la legge del 3.8.2009 n. 102 di conversione del D.L. del 1.7.2009 n. 78, all'art. 19, ha previsto che: “le disposizioni che stabiliscono, a carico delle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, divieti o limitazioni alle assunzioni di personale si applicano, in relazione al regime previsto per l'amministrazione controllante, anche alle società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo che siano titolari di affidamenti diretti di servizi pubblici locali senza gara, ovvero che svolgano 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 inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del comma 5 dell'articolo 1 della Legge 30.12.2004, n. 311. Le predette società adeguano inoltre le proprie politiche di personale alle disposizioni vigenti per le amministrazioni controllanti in materia di contenimento degli oneri contrattuali e delle altre voci di natura retributiva o indennitaria e per consulenze”. Ne consegue, quindi, che la disciplina vincolistica di contenimento della spesa per il personale applicabile al Comune di Olbia - di cui all'art. 1 comma 557 L. n. 296/2006, così come modificato ed integrato dall'art. 3 comma 120 della L. n. 244/2007 e dall'art. 76 del D.L. n. 112/2008 convertito in L. n. 133/2008 - si estende anche alle sue società in house. Ciò, ovviamente, con riferimento ai limiti – primo fra tutti il divieto di superamento della spesa per il personale sostenuta l'anno precedente – e alle eventuali deroghe. Su questo fronte vi sono, quindi, specifici obblighi in capo agli amministratori delle società c.d. in house ma anche a carico dell'Ente locale che è tenuto, nell'ambito del c.d. controllo analogo, a porre in essere un'attenta azione di direzione, coordinamento e supervisione delle attività delle società in questione tale da indirizzare le stesse verso la realizzazione di una politica di contenimento della spesa del personale.

E' evidente, pertanto, che nell'ipotesi prospettata nel quesito in esame, oltre al divieto per la società in house di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo (ai sensi del comma 204 dell'articolo 1 della L. n. 266/2005, come sostituito dall'art. 30 del D.L. n. 223/2006), qualora "lo sforamento delle spese del personale da parte delle società c.d. in house" sia dovuta a scelte degli amministratori in contrasto con puntuali direttive impartite dall'Ente locale – socio pubblico – potranno essere promosse a carico degli stessi amministratori le azioni civilistiche a tutela del socio e della società. Là dove, poi, sia ravvisabile un danno all'Erario potrebbe configurarsi un'ipotesi di responsabilità amministrativa degli amministratori perseguibile nelle competenti sedi giurisdizionali.

P.Q.M.

Nelle considerazioni ed osservazioni esposte è il parere della Sezione.

DISPONE

Che copia della presente deliberazione sia trasmessa al Sindaco, al Presidente del Consiglio Comunale, al Consiglio delle Autonomie Locali e all'Assessorato Regionale agli Enti Locali. Così deciso nella Camera di Consiglio del 5 maggio 2010.

Il Magistrato Relatore
Valeria Motzo

Il Presidente
Mario Scano

Depositata in segreteria il 31 maggio 2010.

Il Dirigente
Giuseppe Mullano