

Per la Corte conti Lombardia il meccanismo non può essere utilizzato evitare la stretta sul personale

Vietato aggirare il patto di stabilità

Illegittimo costituire un'azienda speciale per eludere i vincoli

DI MATTEO ESPOSITO

L'affidamento di un servizio pubblico, se utilizzato esclusivamente come meccanismo organizzativo per eludere i limiti previsti in materia di spesa di personale, è da ritenersi illegittimo.

E quanto ha stabilito la Corte dei conti, sezione di controllo regione Lombardia, nel parere n. 79 del 16 ottobre 2008, in risposta a un quesito posto da un comune in merito alla costituzione di un'azienda speciale consortile per la gestione dei servizi socio-assistenziali, facendo presente che l'ente non ha rispettato il patto di stabilità nel 2007 (e presumibilmente anche nel 2008), e richiedendo in particolare se le spese di personale della costituenda azienda speciale rientrino o meno nell'ambito di operatività dell'art. 76, comma 1, dl 112/2008, considerato che non vi sarebbe trasferimento di personale da parte dei comuni e l'azienda assumerebbe

il personale con contratti di tipo privatistico.

Il collegio contabile evidenzia, innanzitutto, che la disciplina normativa delle aziende speciali consortili deriva dal combinato disposto degli artt. 31 e 114 dlgs 267/2000.

In particolare, l'art. 114 configura l'azienda speciale come ente strumentale dell'ente locale, dotato di personalità giuridica, di autonomia imprenditoriale e di un proprio statuto, approvato dal consiglio dell'ente locale, il quale conferisce il capitale di dotazione, ne determina le finalità e gli indirizzi, ne approva gli atti fondamentali (piano-programma, bilanci economici di previsione, conto consuntivo, bilancio di esercizio), esercita la vigilanza e verifica i risultati della gestione provvedendo anche in ordine alla copertura degli eventuali costi sociali.

La materia assume particolare significato in riferimento alle novità previste dall'art. 76 del dl 112/2008 (convertito con legge 133/2008), che

ha introdotto alcune rilevanti modifiche in tema di spesa di personale degli enti locali.

Nello specifico, il comma 1 dell'art. 76, modificando l'art. 1, comma 557, della legge 296/2006 (Finanziaria 2007), include, nel novero delle spese di personale anche quelle sostenute per tutti i soggetti a vario titolo utilizzati dall'ente locale in strutture e organismi variamente denominati, partecipati o comunque facenti capo all'ente, individuando una nozione di spesa per il personale che può essere estesa a tutti gli enti locali, anche se la norma si riferisce soltanto agli enti soggetti al patto di stabilità (comuni con più di 5.000 abitanti e province).

Inoltre il successivo comma 4 prevede, tra le sanzioni per il mancato rispetto del patto di stabilità, il divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e il divieto, altresì, di stipulare contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi del divieto di assunzione di personale anzidetto.

È evidente che l'intento del legislatore, ad avviso del collegio, da un lato è quello di ridurre l'incidenza delle spese di personale, dall'altro è quello di impedire che attraverso le esternalizzazioni si raggiungano i vincoli di finanza pubblica.

Nel caso oggetto di analisi, poiché l'ente non ha rispettato il Patto di stabilità interno per l'anno 2007, opera il divieto di assumere nuovo personale e di stipulare contratti di servizio con soggetti privati che si configurino elusivi del divieto di assunzione di personale.

Secondo il collegio, anche l'affidamento di servizio pubblico a un'azienda speciale consortile rientra nell'ambito di operatività del nuovo disposto normativo, che dovrà essere subordinata «all'accertamento in concreto dell'effettiva elusività dell'affidamento del servizio, ossia dell'intento, posto in essere dall'ente, di aggirare il divieto di assunzione di personale assumendo, di fatto, per il tramite del

soggetto destinatario dell'affidamento».

In conclusione i giudici invitano l'ente a «valutare l'andamento dell'espletamento del servizio pubblico, procedendo a esternalizzare lo stesso o a svolgerlo in maniera associata solo quando ciò risulti essere effettivamente la soluzione migliore, in termini di efficacia, efficienza ed economicità, in alternativa alla gestione diretta da parte dell'ente stesso».

In caso contrario, l'affidamento del servizio, se utilizzato unicamente come strumento per eludere le disposizioni in materia di personale, si viene a configurare come un atto illegittimo.

Enti locali
FEDERALISMO
a cura
di FRANCESCO CERISANO
fcerisano@class.it

IL MODELLO

Così la delibera del consiglio comunale

Oggetto: approvazione convenzione e statuto per la costituzione dell'Azienda speciale consortile denominata «XXXX», ai sensi degli artt. 31 e 114 dlgs 267/2000 (il facsimile si riferisce alla costituzione di un'Asc di servizi sociali)

Il consiglio comunale

Premesso:

- che l'art. 114, comma 1, dlgs 267/2000 prevede che l'azienda speciale è ente strumentale dell'ente locale dotato di personalità giuridica, di autonomia imprenditoriale e di proprio statuto, approvato dal consiglio comunale o provinciale;
- che l'art. 31, comma 1, dlgs 267/2000 prevede che gli enti locali per la gestione associata di uno o più servizi e l'esercizio associato di funzioni possono costituire un consorzio secondo le norme previste per le aziende speciali di cui all'articolo 114, in quanto compatibili;

considerato:

- che la legislazione nazionale (legge 328/2000) afferma che la programmazione e l'organizzazione di un sistema integrato di interventi e servizi sociali compete agli enti locali, alle regioni e allo stato, secondo principi di sussidiarietà, cooperazione, efficacia, efficienza, economicità e

omogeneità;

- che la legge regionale XX/XXXX, affida ai comuni la responsabilità della programmazione e realizzazione del sistema locale di protezione sociale, indicando come principio guida l'integrazione delle funzioni socio-assistenziali e socio-sanitarie anche a livello sovracomunale;

dato atto:

- che risulta necessario procedere alla creazione di una forma di gestione e di strumenti organizzativi più operativi, fra quelli previsti dal dlgs 267/2000, per una migliore e più efficiente gestione dei servizi che confluiranno nella costituenda azienda speciale;
- che la conferenza dei sindaci, dopo aver preso atto di uno studio sulle forme di gestione associate possibili, ha individuato quale strumento ottimale quello dell'Azienda speciale consortile, la cui normativa si rinviene nei citati artt. 31 e 114 del dlgs 267/2000;
- che la nuova forma di gestione di questi servizi dovrà rispondere ai seguenti macro-obiettivi: (dettaglio)

rilevato:

- che l'ambito dei servizi sociali è ritenuto un settore strategico di particolare importanza soprattutto con riferimento alla consistenza delle risorse impiegate e all'elevato livello raggiunto nella qualità dei servizi erogati;

dato atto:

- che in data XX/XX/XXXX i comuni di XXXXX hanno sottoscritto un accordo finalizzato alla definizione delle fasi per la costituzione di una Azienda speciale consortile per la gestione associata di servizi socio-assistenziali;
- che il capitale di dotazione iniziale dell'Azienda ammonta a € XXXXX, ripartito secondo quanto previsto nell'allegata tabella (omissis);

- considerato, infine, che l'ente ha rispettato i vincoli imposti dalla normativa del patto di stabilità interno per l'esercizio precedente e, di conseguenza, non soggiace alle limitazioni previste dall'art. 76, comma 4, del decreto legge n. 112/2008, convertito con legge n. 133/2008;

visti:

- il vigente Statuto comunale/provinciale;
- il vigente Regolamento di contabilità;
- il dlgs 18 Agosto 2000, n. 267;
- il parere della competente commissione consiliare espresso nella seduta del XX/XX/XXXX;

dato atto che, ai sensi dell'art. 49 del dlgs n. 267/2000 sono stati richiesti e formalmente acquisiti agli atti i pareri favorevoli in ordine alla regolarità tecnica e contabile del presente atto, espressi dai responsabili dei servizi interessati;

con votazione favorevoli n. XX, contrari n. XX;

delibera

1) di approvare, ai sensi dell'artt. 31 e 114 decreto legislativo 267/2000:

a) la proposta di Convenzione per la costituzione dell'Azienda speciale consortile denominata XXXXXXX per la gestione associata di servizi socio-assistenziali;

b) la proposta di Statuto dell'Azienda speciale consortile XXXXXXX fra i comuni di XXXXXXX;

c) di approvare il piano economico-finanziario relativo alla costituzione dell'iniziativa;

2) di stabilire in € XXXXX il capitale di dotazione iniziale dell'Azienda speciale consortile, ripartito secondo quanto riportato nella tabella allegata (omissis);

3) di dare atto che l'impegno di spesa relativo al conferimento del capitale di dotazione iniziale di competenza di questo ente sarà assunto con successiva determinazione da parte del dirigente finanziario;

4) di dare mandato ai competenti organi di predisporre gli atti connessi e conseguenti alla presente deliberazione;

5) di dare atto che questo ente ha rispettato gli obiettivi relativi al patto di stabilità per l'esercizio precedente.