



## SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott.ssa Simonetta Rosa	Presidente
dott. Marcello Degni	Consigliere
dott. Giampiero Gallo	Consigliere
dott. Mauro Bonaretti	Consigliere
dott. Luigi Burti	Consigliere
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	I Referendario
dott.ssa Alessandra Cucuzza	Referendario
dott. Ottavio Caleo	Referendario (relatore)
dott.ssa Marinella Colucci	Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio del 26 marzo 2019 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 nota acquisita al protocollo di questa Sezione n. 2975 in data 15 marzo 2019 con la quale il Sindaco del Comune di Gandino (BG) ha chiesto un parere ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

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. Ottavio Caleo;

### PREMESSO

Il Sindaco del Comune di Gandino nell'istanza indicata in epigrafe - fatta una premessa in ordine alle normative in tema di contenimento della spesa di personale che, nel tempo, hanno progressivamente limitato le possibilità di assunzioni e considerate le carenze nel settore dei servizi sociali e nell'erogazione del servizio di biblioteca comunale - chiede a questa Sezione *"se è possibile procedere ad appaltare all'esterno ad idonea società il servizio di assistenza sociale (la società fornirà pertanto gli assistenti sociali, stipendiati dalla società, che si faranno carico dell'ascolto delle persone e delle relative pratiche) e di gestione della biblioteca (intesa*

*come servizi prestito dei libri e apertura al pubblico) senza che tali spese debbano essere considerate, indirettamente, quali spese di personale”.*

### **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 dei quesiti alla materia della “contabilità pubblica”.

Nel caso in esame la richiesta di parere deve essere dichiarata soggettivamente ammissibile, in quanto formulata dal Sindaco del Comune interessato, organo politico e di vertice, rappresentante legale del medesimo Ente.

Sul piano dell’ammissibilità oggettiva 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, al fine di meglio delimitare e chiarire l’ambito di trattazione della questione posta, 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 ossequio alla costante giurisprudenza delle Sezioni di controllo le questioni poste nella richiesta di parere in esame possono essere esaminate in chiave generale e astratta, non essendo scrutinabili nel merito istanze concernenti valutazioni su casi o atti gestionali specifici, in una prospettiva, non conforme a legge, di apertura ad una consulenza generale della Corte dei conti, incompatibile con le funzioni alla stessa attribuite dal vigente ordinamento e con la sua fondamentale posizione di indipendenza e neutralità.

La funzione consultiva, infine, non può interferire con le altre funzioni attribuite alla Corte dei conti (di controllo e giurisdizionali) o ad altra magistratura.

Posto quanto sopra, nei limiti predetti e valutata la questione nei suoi soli ed esclusivi caratteri generali ed astratti, il parere richiesto si ritiene ammissibile anche dal punto di vista oggettivo, in quanto concernente la corretta applicazione di norme disciplinanti la spesa corrente dell'ente, segnatamente la spesa per il personale.

Conseguentemente il Collegio prenderà in esame il quesito formulato dall'Amministrazione comunale offrendo una lettura interpretativa generale del quadro normativo di riferimento, non potendo costituire, di contro, oggetto di valutazione i profili concernenti tanto l'organizzazione interna del personale quanto i riflessi in termini di modalità di gestione dei servizi sociali e culturali da parte dell'Ente, rimessi alla sua discrezionalità e responsabilità e su cui, peraltro, la Corte non può svolgere forme atipiche di controllo preventivo di legittimità.

Con la richiesta di parere in esame l'Ente chiede, in sostanza, se il corrispettivo per un contratto di appalto con cui si esternalizza un servizio in precedenza gestito internamente con personale comunale assuma rilevanza, anche indirettamente, sul piano della spesa per il personale dello stesso Ente.

Sul tema questa Sezione, già in passato (cfr. deliberazione n. 355/2012/PAR), ha avuto modo di osservare che, salva l'accertata elusione della normativa in tema di personale nei casi concreti, l'eventuale costo sostenuto come corrispettivo verso enti che non sono soggettivamente riconducibili all'Amministrazione non può, neanche *pro quota* e indirettamente, qualificarsi come spesa per il personale, ma, a seconda della natura dell'attività commissionata, rileva come spesa corrente o in conto capitale per beni o servizi.

Problematica simile a quella posta dall'Ente istante è stata recentemente affrontata dalla Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna nella deliberazione n. 86/2018/PAR ove si afferma chiaramente come il corrispettivo di un contratto di appalto, anche se ad alto tasso di incidenza di manodopera e salvo non si tratti di fattispecie elusiva, non configuri direttamente una spesa per il personale: in tal senso viene richiamata la disciplina civilistica di riferimento "*per cui oggetto dell'appalto è, ai sensi dell'art. 1655 c.c., il compimento di un'opera o di un servizio - con organizzazione dei mezzi necessari e con gestione a proprio rischio - verso un corrispettivo di un prezzo, mentre il contenuto di ogni rapporto di lavoro, comunque declinato, cui si riferisce la spesa del personale, consiste nella prestazione lavorativa in sé (art. 2094 c.c.). Pertanto, nell'un caso si tratta di un'obbligazione di risultato (un'opera o un servizio), nell'altro di mezzi (le proprie energie lavorative), questo a conferma dell'alterità delle due fattispecie*".

Ciò posto, va tuttavia rimarcato come, in termini generali, i processi amministrativi di esternalizzazione di servizi precedentemente gestiti in economia implicino complesse scelte organizzative e gestionali che richiedono un'attenta valutazione di compatibilità con l'esercizio delle funzioni fondamentali demandate in via esclusiva all'Ente interessato; la corretta esecuzione di operazioni di *outsourcing* esige, inoltre, l'individuazione di modalità di affidamento dei servizi sul mercato rispettose dei principi di concorrenza e trasparenza e, a monte, la razionalità ed economicità del modello prescelto, assumendo, quest'ultimo, immediata rilevanza sul piano dell'organizzazione del personale dell'Ente.

In proposito è stato già osservato (cfr. ancora la deliberazione di questa Sezione n. 355/2012/PAR, cit.) che la preliminare decisione pubblicistica di procedere ad

un'esternalizzazione è tenuta a rispondere ad obiettivi di efficientamento della p.a. e non deve porsi in contrasto con i limiti ordinamentali, tanto di carattere interno (come l'interesse pubblico primario al perseguimento di "economie di gestione") quanto di carattere esterno quali l'osservanza delle norme che pongono vincoli sul piano della finanza pubblica (in questo caso limiti alla spesa corrente e per il personale) e dell'attività contrattuale.

Da quanto sopra emerge come le esternalizzazioni non possano porsi in alcun modo in contrasto o risultare elusive dei vincoli di finanza pubblica vigenti in tema di contenimento delle spese di personale degli enti locali *"trattandosi di disposizioni, di natura cogente e inderogabile, che rispondono a imprescindibili esigenze di riequilibrio della finanza pubblica per ragioni di coordinamento finanziario, connesse ad obiettivi nazionali ancorati al rispetto di rigidi obblighi comunitari"* (Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 26 del 24/10/2012).

Una specifica disciplina in materia è dettata dall'art. 6 bis del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 e s.m.i. (rubricato *"Misure in materia di organizzazione e razionalizzazione della spesa per il funzionamento delle pubbliche amministrazioni"*) a mente del quale le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, nonché gli enti finanziati direttamente o indirettamente a carico del bilancio dello Stato sono autorizzati, nel rispetto dei principi di concorrenza e di trasparenza, ad acquistare sul mercato i servizi, originariamente prodotti al proprio interno, a condizione di ottenere conseguenti economie di gestione e di adottare le necessarie misure in materia di personale.

In particolare, sempre sul piano del personale, le amministrazioni interessate dai processi di esternalizzazione sono chiamate a provvedere al congelamento dei posti e alla temporanea riduzione dei fondi della contrattazione in misura corrispondente, fermi restando i processi di riallocazione e di mobilità del personale.

I collegi dei revisori dei conti e gli organi di controllo interno delle amministrazioni che attivano processi di esternalizzazione sono chiamati a vigilare sull'applicazione della norma in esame, dando evidenza, nei propri verbali, dei risparmi derivanti dall'adozione dei provvedimenti in materia di organizzazione e di personale, anche ai fini della valutazione del personale con incarico dirigenziale di cui all'articolo 5 del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 286.

Questa Sezione ha avuto modo di pronunciarsi in diverse circostanze sui numerosi profili di rilevanza della norma sopra indicata sul piano dei vincoli stabiliti normativamente alla spesa di personale, anche con riguardo ai limiti al possibile reintegro di ex dipendenti comunali in conseguenza della reinternalizzazione dei servizi (cfr. Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 76/2014/PAR e, su tematiche affini, Sezione regionale di controllo per il Piemonte, deliberazione n. 98/2014/SRCPIE/PAR; Sezione regionale di controllo per il Lazio, deliberazione n. 2/2012/PAR; Sezione regionale di controllo per la Basilicata, deliberazione n. 47/2016/PAR).

A conferma del fatto che l'esternalizzazione di un servizio da parte di un ente locale non può causare duplicazioni di spese di personale, ma deve dare luogo ad economie di gestione, questa Sezione (cfr. deliberazione n. 143/2017/PAR) ha, inoltre, evidenziato che *"Nel caso di esternalizzazione del servizio non sarebbe coerente con la lettura dell'art. 6 bis, comma 2 del d.lgs.165/2001, che sancisce il congelamento dei posti e la rideterminazione in riduzione della pianta organica ...computare per la determinazione del budget assunzionale, anche il costo dei*

*dipendenti cessati (rectius trasferiti) per l'esternalizzazione del servizio";* ciò anche alla luce della ratio della norma in questione *"che intende, tra l'altro, conseguire una riduzione degli organici con conseguente risparmio di spesa"*.

Per quanto qui maggiormente rileva, precisi limiti al corretto ricorso all'affidamento all'esterno di servizi precedentemente erogati dal Comune sono stati delineati nella deliberazione n. 16/SEZAUT/2016/QMIG della Sezione delle Autonomie ove viene, in proposito, osservato che *"l'esternalizzazione di un servizio deve essere attuata dall'ente nel quadro di misure di programmazione ed organizzazione in grado di assicurare, nell'ambito della generale riduzione della spesa corrente, anche la riduzione delle spese di personale....Infatti, tale modalità organizzativa, fisiologicamente, deve generare una contrazione della spesa di personale, in relazione ad attività non più svolte all'interno dell'ente"*.

Da tutto quanto precede risulta evidente come l'esternalizzazione sia vista, dal legislatore, alla stregua di *"una scelta organizzativa e gestionale che può essere razionalmente perseguita solo ove non sia foriera di una duplicazione di spese: pertanto, al trasporto all'esterno dei costi di produzione del servizio prima prodotto in house, deve corrispondere un risparmio superiore al corrispettivo per l'outsourcing"* (cfr. sempre la deliberazione di questa Sezione n. 355/2012/PAR, cit.).

**P.Q.M.**

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore  
(Ottavio Caleo)

Il Presidente  
(Simonetta Rosa)

Depositata in Segreteria il...27/03/2019

Il Funzionario preposto  
al servizio di supporto  
(Aldo Rosso)