

**CITTÀ DI FROSINONE***Il Sindaco***MINUTA**

Prot. 40638

Frosinone, 26.08.2011

Alla Corte dei Conti
Sezione Regionale di Controllo
per il Lazio
Via Monzambano, n. 10
00185 ROMA

Oggetto: Richiesta di parere

Si trasmette, in allegato, la richiesta di parere in materia di contabilità pubblica, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, concernente problematiche connesse all'ipotesi di reinternalizzazione di servizi.

In attesa di cortese risposta, si coglie l'occasione per porgere distinti saluti



Il Sindaco
Michele Marini

TES-MAN

Rif.: GABX - 223 - 2011 / GAB - 26-08-2011

**CITTÀ DI FROSINONE***Il Sindaco***Richiesta di parere in materia di contabilità pubblica ex art. 7, comma 8, L. n. 131/2003:
ipotesi di reinternalizzazione di servizi da società in house**

Il sottoscritto Michele Marini, Sindaco del Comune di Frosinone, formula la seguente richiesta di parere in materia di contabilità pubblica, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, concernente problematiche connesse ad ipotesi di reinternalizzazione di servizi.

1.

Si premette che spetta esclusivamente a questo Ente ogni determinazione in merito alle specifiche scelte organizzative e gestionali da porre in essere, nonché alle relative modalità attuative. Il parere, quale forma di collaborazione, consente agli enti territoriali, nell'ambito delle tematiche sulle quali la collaborazione viene esercitata, scelte adeguate e maggiormente ponderate. Proprio in tale ottica, la richiesta di parere non si riferisce a provvedimenti già adottati o attività già svolte, ma alla valutazione circa il grado di percorribilità di alcune ipotesi, e si pone pertanto in funzione propedeutica all'esercizio dei poteri degli amministratori comunali.

Nella necessità di dover acquisire il parere in tempi rapidi, si è ritenuto di poter omettere l'inoltro della richiesta tramite il Consiglio delle Autonomie della Regione Lazio, anche in considerazione di precedenti pronunciamenti in tal senso di codesta Sezione (che ha ritenuto non preclusivo all'emissione del parere la mancata attivazione di tale fase, vuoi per il carattere non vincolante della stessa, come si evince dai termini "di norma" dell'art. 7, comma 8 sopra richiamato, vuoi perché detto organismo, pur formalmente istituito presso la Regione Lazio risulta solo da poco operante e non ancora in grado di svolgere adeguatamente l'attività di coordinamento).

2.

A seguito di accordi intervenuti tra la Regione Lazio, la Provincia di Frosinone, il Comune di Frosinone ed il Comune di Alatri, formalizzati in un Preliminare di Intesa ed in un successivo Protocollo, il 4 marzo 2005 è stata costituita la società "Frosinone Multiservizi S.p.A.". Con tale società si è inteso promuovere, in esecuzione della legge regionale 22 luglio 2002, n. 11 ("Misure eccezionali per la stabilizzazione occupazionale dei lavori socialmente utili e di altre categorie svantaggiate di lavoratori nell'ambito delle politiche attive del lavoro"), l'occupazione di LSU e di altre categorie svantaggiate di lavoratori, mediante l'esternalizzazione di servizi affidati direttamente dagli enti soci a detta società partecipata.

Nella composizione della compagine sociale il Comune di Frosinone detiene il 20% del capitale sociale; la medesima quota è detenuta dalla Provincia di Frosinone; il Comune di Alatri detiene l'11%; la Regione Lazio per mezzo di due società interamente partecipate, dapprima Proteo S.p.A. ed ora Sviluppo Lazio S.p.A., controlla il 49% del capitale sociale.

I servizi sono stati conferiti dal Comune di Frosinone, dalla Provincia di Frosinone e dal Comune di Alatri.



CITTÀ DI FROSINONE

Il Sindaco

Il personale è stato assunto con criteri di evidenza pubblica, attraverso una selezione che ha interessato il bacino dei lavoratori socialmente utili presente presso gli enti soci. In esecuzione del preliminare di intesa firmato tra la Regione Lazio, Proteo, Provincia di Frosinone, Comune di Frosinone e Comune di Alatri, sono state concordate tra Regione, Enti Locali sottoscrittori e parti sociali, le modalità di selezione dei LSU da assumere nella costituita società, in linea con analoghi criteri utilizzati dai Centri per l'impiego per l'avvio al lavoro in profili professionali simili (per lo più corrispondenti a categorie A e B). I criteri di selezione, a seguito di concertazione sindacale, sono stati approvati dagli enti soci e prevedevano fattori di valutazione quali l'esperienza professionale in servizi socialmente utili, l'anzianità di disoccupazione, l'indicatore ISEE, la conoscenza degli strumenti tecnici in relazione ai profili professionali da valutare mediante una specifica prova pratica. Nel corso della selezione è stato assicurato, altresì, il rispetto della quota di riserva minima per invalidi.

La società ha per oggetto sociale la cura e la manutenzione del patrimonio immobiliare; la gestione e controllo COSAP; il rilascio di autorizzazioni e concessioni nel settore idrico e in altri servizi connessi; la gestione, manutenzione e sorveglianza nei parcheggi; la resa dei servizi di disinfezione, disinfestazione e derattizzazione; i servizi culturali, compresa la gestione degli spazi pubblici e l'attività di supporto alle manifestazioni e ai servizi turistici; i servizi cimiteriali ed in particolare i servizi di Polizia Mortuaria; i servizi di viabilità ed arredo urbano; servizi di manutenzione della segnaletica stradale; i servizi di supporto amministrativo; la gestione di asili nido; i servizi di assistenza agli scuolabus; i servizi di prossimità alle famiglie; l'esercizio e la gestione di ogni altro servizio pubblico e/o di pubblica utilità in settori complementari o affini a quelli già indicati.

3.

Essendo ormai trascorso il periodo di *"ultimo cinque anni"*, previsto quale impegno dei soci nel citato Protocollo, si rende necessario riconsiderare tutte le ipotesi praticabili, in relazione al consistente onere economico sopportato dal Comune, che assicura con i servizi conferiti circa il 75 % dell'intero fatturato della società, in un quadro complessivo di crisi che vede gli assetti finanziari di molti enti locali in estrema difficoltà.

Tale esigenza si impone in considerazione della preannunciata fuoriuscita della Regione Lazio (alla luce del mandato a cedere le proprie quote di capitale sociale recentemente conferite a Sviluppo Lazio S.p.A. dalla Giunta Regionale con propria deliberazione), e dell'analogha intenzione manifestata dalla Provincia di Frosinone, ma soprattutto per i profondi mutamenti intervenuti, negli ultimi anni, nel quadro normativo che disciplina le partecipazioni societarie degli enti locali e che impone serie valutazioni soprattutto con riferimento alla diversa disciplina applicabile ai servizi pubblici locali ed ai servizi strumentali, nelle società in house.

La tendenza manifestata dal legislatore negli ultimi anni è chiaramente quella di uno *"favor"* per l'esternalizzazione dei servizi locali: le modifiche imposte per il rispetto del principio della concorrenza; l'impossibilità per le società in house di ottenere in affidamento diretto servizi pubblici locali di rilevanza economica; anche nella recente conversione del D.L. n. 98/2011



CITTÀ DI FROSINONE

Il Sindaco

("manovra") il Parlamento ha introdotto, tra gli elementi di virtuosità degli enti locali, le dimissioni di partecipazioni societarie.

Le prospettive di reinternalizzazione di servizi, e personale, negli enti locali hanno però fino ad ora trovato un notevole ostacolo nella necessità di rispettare il rigido limite rappresentato dalla spesa di personale sostenute negli anni precedenti; limite correttamente evidenziato in vari paragrafi resi dalle Sezioni regionali della Corte dei Conti chiamate ad esprimersi al riguardo.

E' noto infatti che il comma 557 della finanziaria per il 2007 (art. 1 della legge 296/2006), la cui lettera ha subito molteplici modifiche nel corso delle diverse manovre finanziarie che si sono susseguite negli anni (tra cui, da ultimo, dal D.L. n. 78/10 e dall'art. 1, comma 11, legge n. 220/2010, la c.d. legge di stabilità in vigore l'1.1.2011) stabilisce che "ai fini del corso 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...."

Rispetto a tale impostazione si registra ora uno spiraglio rappresentato dalla richiesta di pronunciamento delle Sezioni Riunite avanzata dalla Sezione Regionale di Controllo della Lombardia, con deliberazione n. 428 del 09.06.2011.

Proprio con riferimento ad ipotesi di reinternalizzazione di servizi, basati su criteri di economicità ed efficienza, tale Sezione ha infatti paventato il rischio di un conflitto tra norme: "Citarlo che nell'attuale sistema di finanza pubblica, da un lato, le norme introdotte dal legislatore statale in materia di contenimento della spesa per il personale non costituiscono mere direttive ma veri e propri vincoli dettati nell'ottica di coordinamento della finanza pubblica (art. 113 Cost.) e, dall'altro lato, i criteri di economicità, efficienza ed efficacia sono specificazione di principi costituzionali sanciti dall'art. 97 Cost. che devono informare l'agire dell'amministrazione essendo parametri di legittimità (non di mera opportunità), si pone la questione ermeneutica di come coordinare queste affermazioni in presenza di circostanze concrete che possono rendere inconciliabili i vincoli posti alla spesa per il personale con i criteri di legittimità dell'economicità, efficienza ed efficacia".

Ancora, secondo quanto espresso dalla citata deliberazione n. 428/2011, con una interpretazione letterale delle norme in esame, si correrebbe il rischio di "precluderebbe agli enti locali, che hanno in passato esternalizzato servizi a organismi esterni misti o privati, di reinternalizzare i servizi medesimi. Infatti, una reinternalizzazione del servizio implementerà sempre la generica voce della spesa per il personale dell'ente locale se questa non può essere messa a confronto con la spesa sostenuta allo stesso titolo nell'altra forma organizzativa. Quest'ultima considerazione si impone anche alla luce dell'esigenza di procedere ad una corretta determinazione dei costi standard di un singolo servizio (esigenza ancor più sentita alla luce della recente riforma sul c.d. federalismo fiscale), determinazione che necessariamente deve essere riferita ad ogni singolo servizio e non ad una generica valutazione sul costo del personale dell'ente locale".



CITTÀ DI FROSINONE

Il Sindaco

4.

In attesa di conoscere il richiesto pronunciamento delle Sezioni Riunite e nell'ipotesi che le stesse si esprimano a favore di una interpretazione che consenta un reinternalizzazione di servizi anche nel caso di superamento dei vincoli di spesa di personale, purché la stessa si risolva in una operazione di effettivo risparmio per l'ente e di miglioramento dell'efficienza dei servizi, si chiede di conoscere se si ritiene possibile, nella situazione prospettata da questo Comune, una reinternalizzazione di servizi, in tutto o in parte, con trasferimento all'Ente del personale della Multiservizi S.p.A. assunto con le modalità suindicate.

Si precisa al riguardo che:

- una tale ipotesi consentirebbe al Comune di conseguire un consistente risparmio di spesa, quantificabile in una misura pari a circa il 25% dei costi sostenuti fino ad ora (IVA, compensi organismi di gestione e di controllo costi societari e di strutturare le stesse attrezzature ed automezzi acquistati dal Comune con mutuo ad hoc per interventi di stabilizzazione di LSU potrebbero continuare ad essere utilizzati, anche se in maniera diretta dal Comune);
- l'eventuale superamento della "spesa di personale", ove consentito, sarebbe pertanto ampiamente compensato da una consistente riduzione di "spesa per servizi" e di "spesa corrente";
- l'incidenza della spesa di personale sulle spese correnti per il 2011 è prevista per il 29,20% (bilancio 2011), che evidenzia un livello contenuto di spesa di personale (ben al di sotto del parametro indicato dal comma 7 dell'art. 76 del D.L. n. 112/2008);
- il Comune ha rispettato il patto di stabilità.

Per quanto è dato conoscere a questo Ente, la problematica della reinternalizzazione di servizi da società partecipate, con trasferimento di personale delle medesime società all'ente locale è stato già affrontato da alcuni pareri resi da Sezioni Regionali della Corte dei Conti. Le stesse Sezioni Riunite (delibera n. 8/CONTR/10 del 12.04.2010) si sono espresse favorevolmente alla reintegrazione nella medesima posizione giuridica del personale comunale che era stato inizialmente trasferito nella società.

Tale pronunciamento si riferisce, però, alla sola ipotesi di reintegrazione di ex dipendenti comunali. Per quanto concerne invece la possibilità di assorbire personale assunto direttamente dalla società non sono state espresse posizioni univoche accanto a posizioni di chiusura rispetto alla ipotesi (Sezione di Controllo per il Veneto, delibera n. 18 del 22.05.2008) è dato registrare anche posizioni del tutto differenti, quale quella della Sezione di Controllo per la Lombardia: *"Nel caso in esame, la Sezione ritiene di poter invocare la disciplina delineata dall'art. 2112 c.c., alla stregua della peculiarità della fattispecie e alla luce di una lettura sistematica della citata disposizione. E ciò ha valenza tanto per il personale originariamente trasferito dal comune alla società, in conformità a un già consolidato orientamento, quanto per il personale assunto direttamente dalla società in house nel pieno rispetto della procedura concorsuale pubblica."* (deliberazione n. 987/2009/PAR).

**CITTÀ DI FROSINONE***Il Sindaco*

Anche codesta Sezione ha avuto modo di affrontare la problematica in argomento nell'istanza del 19.01.2011, deliberazione n. 8/2010/PA 2, esprimendo le proprie valutazioni. Nel caso esaminato con tale atto veniva però rilevata la circostanza del mancato rispetto del patto di stabilità da parte dell'ente locale, presupposto indispensabile per procedere ad assunzioni, ivi compresi eventuali processi di reinternalizzazione di personale.



Il Sindaco
Michele Marini