

296/2006, come sostituito dall'art. 14 del d.l. n. 78/10, si applica, per la delibera n. 24/2010 della Sezione per la Sardegna, anche alle società *in house*, con limitazioni che coinvolgono tanto gli amministratori della società quanto l'ente locale che, facendone parte, esercita compiti di direzione e coordinamento. In caso di sfornamento della spesa, può configurarsi la responsabilità degli amministratori, per aver agito in contrasto con le direttive dell'ente locale che riveste la figura di socio pubblico e, come tale, ne subisce i danni.

Ancora presso la Sezione per la Toscana, il parere n. 123/2010 ha interpretato l'art. 9, co. 4 del d.l. n. 78/2010, nella parte in cui prevede che i rinnovi contrattuali del personale per il 2008-2009 non possano prevedere aumenti oltre il 3,2%, stabilendo che tale incremento vada riferito al trattamento retributivo complessivamente inteso. In sostanza, dal giugno del 2010, con l'entrata in vigore del citato decreto legge non possono più erogarsi trattamenti accessori finanziati con incrementi che superino il 3,2%. La norma sancisce anche l'inefficacia delle clausole difformi dal mese successivo all'entrata in vigore della norma, data oltre la quale neanche si può procedere ad integrazioni del Fondo per le risorse decentrate, per cui eventuali integrazioni disposte ex art. 4, co. 9 del c.c.n.l. 2008-2009, non solo non possono essere distribuite ma vanno, invece, a formare oggetto di riduzioni del Fondo medesimo.

L'ultima delibera particolarmente interessante della Sezione per la Toscana (n. 220/2010) ha chiarito che l'art. 1, co. 562 della l. n. 296/2006 va interpretato nel senso che, nel novero delle cessazioni dei rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nell'anno precedente, non sono da ricomprendere quelle derivanti da trasferimenti per mobilità. Con l'introduzione dell'art. 14, co. 7 del d.l. n. 78/2010 è venuta meno la possibilità, per tutti gli enti indistintamente, di fruire di deroghe ai vincoli di spesa. La disciplina è di immediata applicazione e gli enti devono evitare che le assunzioni programmate, anteriori al 31 maggio 2010, producano un incremento di spesa per il 2011.

Il tassativo divieto di crescita dei costi del personale è spiegato dalla delibera n. 55/2010 della Sezione per la Puglia, per la quale dal 2011 tali costi non devono incrementarsi. Le modifiche introdotte dall'art. 14 del d.l. n. 78/2010 escludono la permanenza in vigore delle deroghe alla riduzione delle spese di personale previste sia per gli enti sottoposti al patto, che per quelli esclusi e la disposizione deve essere applicata immediatamente.

Le delibere in tema di spesa per il personale emesse dalla Sezione delle autonomie recano i numeri 2, 3, e 5 del 2010. Per il Collegio l'anno di riferimento per calcolare la riduzione di spesa per il personale, altri non può essere che l'anno precedente, in modo da garantirne una diminuzione costante e progressiva, di anno in anno, in coerenza con il quadro normativo che impone la programmazione dei fabbisogni e l'ottimizzazione delle

risorse. La prima delibera, facendo proprio, come accennato, un orientamento della Sezione Lombardia, esclude dal computo dell'aggregato "spese di personale" gli oneri derivanti dai contratti collettivi nazionali intervenuti, equiparando così nel trattamento gli enti soggetti al patto a quelli che non lo siano per l'espressa previsione di legge. Il parere n. 3/2010 opera una precisazione importante: mentre l'obbligo di ridurre l'incidenza di spesa di personale rispetto alla spesa corrente, di cui al co. 5 dell'art. 76 del d.l. n. 112/2008 non ha efficacia fino all'emanazione del relativo d.p.c.m., è invece immediatamente operante il comma 7 che vieta agli enti con incidenza di spesa di personale pari o superiore al 50% della spesa corrente di procedere a qualsiasi tipo di assunzione. La delibera n. 5/2010 chiarisce che il personale proveniente da un'azienda di servizi alla persona e trasferito al Comune, va computato nell'aggregato "spese di personale" dell'Ente, stante anche la natura giuridica rivestita dall'Ente partecipato.

Tra le delibere delle Sezioni riunite è interessante la n. 33/2010, circa il computo dell'IRAP, in sede di determinazione dei compensi incentivanti spettanti agli avvocati e ai tecnici dipendenti delle Amministrazioni pubbliche. Per il Collegio, mentre sul piano dell'obbligazione giuridica, l'IRAP grava sull'Amministrazione, su di un piano strettamente contabile, l'Amministrazione, in base alle modalità di copertura di tutti gli oneri, non può che quantificare le disponibilità da destinare ai professionisti, accantonando le risorse necessarie a fronteggiare il pagamento dell'IRAP. Pertanto, la disponibilità dei fondi ripartibili tra gli aventi titolo va calcolata al netto delle risorse per la copertura dell'onere IRAP e, per questo, l'imposta non può gravare sui compensi incentivanti a professionisti, progettisti e avvocati. La delibera SS.RR. n. 62/2010, nel dare applicazione alla sentenza n. 207/2010 della Corte Costituzionale, ha chiarito decorrenza e modalità di pagamento degli oneri per le visite fiscali di controllo, svolte dalle ASL per conto degli stessi Enti. La decorrenza degli oneri derivanti da rimborsi per prestazioni già effettuate retroagisce all'entrata in vigore delle norme poste nel nulla dalla suprema Corte, mentre le modalità di copertura vanno rinvenute nelle ordinarie risorse di bilancio, comunque non anteriori all'esercizio 2010.

I pareri espressi dalla Sezioni regionali nel 2011, in materia di spesa per il personale, sono stati tendenzialmente nel segno del rigore.

I compensi legati all'attività di progettazione che, potendo rientrare tra le spese per investimenti, non vanno ascritti alle spese di personale di cui all'art. 1, commi 557 e 562 della l. n. 296/2006 sono esaminati dalla delibera n. 57/2011 della Sezione per il Piemonte. Così, l'esborso per i compensi incentivanti legati ai condoni edilizi non deve essere computato ai fini del rispetto del limite di spesa del personale, perché sono compensi corrisposti con fondi che si autoalimentano e che, di conseguenza, non comportano un effettivo incremento di spesa. Sugli esborsi per il personale si è pronunciata anche la delibera

n. 8/2011 della Sezione delle autonomie, che ha ritenuto che il contenimento dei costi del personale debba essere valutato sotto il profilo sostanziale, sommando alle proprie spese le quote sostenute dalle Unioni di Comuni. Ne consegue che la disciplina vincolistica può incidere anche sul personale che svolge la sua attività al di fuori dell'ente e, comunque, nelle varie forme di esternalizzazione¹⁴⁸. Per la delibera n. 554/2011 della Sezione per il Piemonte, il compenso connesso all'attribuzione al segretario comunale dell'incarico di direttore generale va assoggettato solo alla previsione di cui all'art. 6, co. 3 del d.l. n. 78/2010, che taglia del 10% i compensi percepiti dai "titolari di incarichi di ogni tipo". Il trattamento retributivo di servizio va, invece, assoggettato alle decurtazioni ex art. 9, co. 2 che ha per oggetto i "trattamenti economici complessivi dei dipendenti pubblici"¹⁴⁹. L'interpretazione evita l'effetto cumulativo delle due riduzioni.

Tra le delibere sui costi della politica si cita il parere n. 366/2011 della Sezione per la Lombardia, che ha ribadito la natura onorifica della carica di componente degli organi collegiali degli enti strumentali, ammettendo il solo rimborso delle spese realmente sostenute. La violazione del divieto sancito dalla manovra estiva del 2010 per ridurre i costi degli apparati amministrativi, comporta la nullità degli atti adottati e il sorgere di responsabilità erariale a carico dei funzionari. Il rigore nella gestione della spesa per il personale si evidenzia anche nella delibera n. 13/2011, sempre della Sezione per la Lombardia, per la quale il taglio del 10% delle indennità e gettoni spettanti ai componenti degli organi di indirizzo e controllo, ovvero di organi collegiali delle amministrazioni vale anche per i collegi dei revisori dei conti degli enti locali.

La stretta sulla spesa di personale è, forse, ancora più intensa quando si tratta del Fondo per le risorse decentrate di cui si occupa la delibera n. 285/2011 della Sezione per il Veneto. Il Fondo non può contenere aumenti rispetto al 2010, neppure se derivanti dall'applicazione della c.d. "legge Merloni" o dai risparmi conseguiti nel ricorso allo straordinario o nella erogazione delle indennità.

Per la delibera n. 26/2011 della Sezione per l'Emilia Romagna, ai fini della rideterminazione dell'aggregato "spesa di personale" dell'anno 2004, cui spesso la legge fa richiamo, l'ente deve fare riferimento alle modalità di calcolo della voce "spesa di personale" di cui parla la circolare del MEF-RGS n. 9 del 17 febbraio 2006, che considera il dato dell'impegno di spesa secondo i principi contabili degli enti locali.

È stato stabilito dalla delibera n. 67/2011 della Sezione per la Toscana che sugli stipendi dei direttori generali fosse praticato un doppio taglio, con applicazione contemporanea sia dell'art. 6, co. 3 che dell'art. 9, co. 2 del d.l. n. 78/2010. La prima

¹⁴⁸ La quota parte della spesa di personale dell'Unione riferibile al Comune che vi partecipa deve essere imputata allo stesso Comune ai fini del rispetto dei limiti di cui all'art. 1, co. 557 l. n. 296/2006.

¹⁴⁹ Decurtazione del 5% per la parte eccedente i 90.000 euro e 10% per la parte eccedente i 150.000 euro.

disposizione colpisce, infatti, oltre agli organi collegiali, anche i titolari di incarichi, decurtandone il compenso nella misura del 10%, mentre la seconda si applica ai dirigenti, sulla parte eccedente determinati importi retributivi. La severità interpretativa è attenuata nei confronti del dirigente generale con incarico esterno, perché nei suoi confronti opererebbe solo il taglio specifico previsto per la sua categoria, in contrapposizione con il Segretario comunale con incarico di dirigente generale, assoggettato alle pesanti conseguenze dell'applicazione del doppio taglio¹⁵⁰. Ancora per la Sezione per la Toscana, delibera n. 509/2011, gli enti possono escludere dal computo del tetto di spesa per la formazione le somme impiegate per organizzare i relativi corsi, per conto di un'altra amministrazione e rimborsate da quest'ultima, in quanto sarebbero spese che non gravano sul bilancio dell'ente e ciò a patto che i relativi importi siano computati dai rispettivi enti come spese di formazione¹⁵¹. Tra le delibere meno restrittive va annoverata la n. 11/2011 della Sezione per la Puglia, per la quale il costo del decentramento di funzioni non grava sugli enti locali. Non vanno, dunque, computate nelle spese di personale quelle sostenute dai Comuni per effetto di funzioni delegate o trasferite, cui sia conseguito il trasferimento del personale regionale, con l'assegnazione a copertura dei relativi finanziamenti. In pratica, le spese per gli stipendi del personale ex regionale non vanno conteggiate ai fini del rispetto del tetto assoluto di spesa ex art. 1, co. 557 della l. n. 296/2006. Per la delibera n. 95/2011 della Sezione per la Basilicata, le assunzioni di personale appartenente alla categorie protette ex l. n. 68/1999 sono escluse dal divieto di cui all'art. 14, co. 9 della l. n. 122/2010 che non ha permesso di assumere personale in tutti i casi in cui la relativa incidenza di spesa sia pari o superiore al 40% della spesa corrente. Visto che si tratta di una spesa non comprimibile, la deroga va calcolata nei limiti del completamento della quota d'obbligo.

Le Sezioni Riunite hanno chiarito, nella delibera n. 3/2011, il cui contenuto è ripetuto nella delibera n. 4/2011, che la regola che impone agli enti locali di non superare, per le nuove assunzioni, una spesa pari al 20% del costo del personale cessato l'anno precedente, non si applica ai Comuni con meno di 5.000 abitanti. Questa esclusione dai limiti percentuali del *turn over* non esime, però, questi enti dal doppio obbligo di non superare l'ammontare della spesa registrata nel 2004 e di non travalicare, nella corresponsione degli assegni ai dipendenti, il 40% della spesa corrente. La delibera n. 5/2011 delle Sezioni riunite conferma che, per gli enti non soggetti al patto, non esiste alcuna possibilità di deroga all'art. 1, co. 562 della l. n. 296/2006. Essa richiama inoltre il riferimento al principio informatore di cui all'art. 39 della l. fin. 2008, secondo cui, nei casi in cui l'ordinamento consenta delle deroghe, che sono comunque eventuali e rare, sussiste per l'amministrazione l'obbligo di motivazione e, in capo

¹⁵⁰ Si veda, conformemente, delibera Sezione Lombardia n. 554/2011.

¹⁵¹ Interpretazione dell'art. 6, co. 13 del d.l. n. 78/2010, secondo cui dal 2011 la spesa annuale per la formazione non può superare il 50% dell'importo del 2009.

all'organo di revisione, l'obbligo di accertare che non manchi una motivazione adeguata e analitica. Secondo il parere SS.RR. n. 7/2011, le spese per l'attività formativa relativa a studi e consulenze interamente finanziate con contributi esterni, provenienti da enti pubblici o privati estranei all'ente affidatario, non sono assoggettate ai tetti imposti dall'art. 6, co. 7 del d.l. n. 78/2010, ai sensi del quale la spesa per attività esclusivamente di formazione non può essere superiore al 20% di quella sostenuta nel 2009¹⁵². La delibera SS.RR. n. 20/2011¹⁵³, anch'essa dedicata agli enti non soggetti al patto, si occupa dei rapporti di collaborazione che non sono assoggettati ai limiti di spesa imposti ai contratti a tempo sia determinato che indeterminato. Fermo restando, infatti, l'appena citato limite della spesa storica, notoriamente riferito all'anno 2004, i piccoli enti possono instaurare temporaneamente rapporti di Co.Co.Co. o di programma, anche se non vi siano state corrispondenti cessazioni nell'anno precedente, a patto che si tratti di rapporti temporanei, purché l'esercizio delle funzioni pubbliche indefettibili venga assicurato da personale adeguato e qualificato e a condizione che il ricorso a tali collaborazioni non sia l'occasione per eludere i limiti previsti dal contenimento della spesa pubblica. La delibera SS.RR. n. 27/2011 stabilisce che la nuova soglia del 40% del rapporto tra spesa di personale e spesa corrente ha effetto dall'1.01. 2011 ex art. 14, co. 9 d.l. n. 78/2010, mentre fino al 31.12. 2010 vige il precedente rapporto del 50% tra le due spese. Negli enti sottoposti al patto, la spesa di personale da raffrontare va considerata al lordo delle voci escluse nella determinazione dell'aggregato da considerare per il confronto in serie storica. Per verificare il limite della spesa di personale da raffrontare, occorre riferirsi agli impegni che vanno desunti dal rendiconto approvato dal Consiglio dell'ente¹⁵⁴. La delibera SS.RR. n. 51/2011 stabilisce che gli incentivi per la progettazione interna di opere pubbliche e i compensi per l'avvocatura comunale e provinciale restano fuori dalla manovra correttiva per il 2010. Sarebbero queste le uniche eccezioni all'applicazione dell'art. 8, co. 2 *bis* del d.l. n. 78/2010 che ha imposto agli enti locali di congelare dal 2011 al 2013 le risorse per il trattamento accessorio del personale, in modo che non superino l'importo del 2010. Le prestazioni dei professionisti interni sarebbero escluse, perché specialistiche, per cui se fossero acquisite dall'esterno comporterebbero costi aggiuntivi. Non sono invece esclusi dal tetto di spesa i compensi per il recupero dell'ICI, le indennità di turno della polizia locale e i proventi dei contratti di sponsorizzazione.

¹⁵² Prima ancora dell'entrata in vigore del d.l. n. 78/2010, ogni amministrazione aveva l'obbligo di valutare la possibilità di dar seguito alle attività formative pluriennali precedenti, considerandone sia l'essenzialità rispetto alle esigenze dell'ente che l'oggettiva compatibilità finanziaria.

¹⁵³ Già menzionata a proposito del Patto di stabilità.

¹⁵⁴ In assenza del rendiconto approvato dal Consiglio si può fare riferimento tutt'al più al precedente schema di rendiconto approvato dalla Giunta o dagli Uffici.

4.2.5 La mobilità del personale

Le delibere in tema di mobilità del personale spesso trattano aspetti che s'intersecano con i pareri che si occupano di assunzioni. Al riguardo, se da una parte il Legislatore ha voluto che le operazioni di mobilità, ancorché finanziariamente neutrali, fossero assoggettate alle limitazioni del patto di stabilità, dall'altra i trasferimenti avvenuti per mobilità non rientrano nel novero delle cessazioni del precedente anno, su cui calcolare le nuove assunzioni. L'ente che intenda ricorrere a nuovo personale con la mobilità deve ottemperare ugualmente ai due presupposti di cui all'art. 1, co. 562 della l. n. 296/2004, ma qualora ciò non avvenga questo tipo di reclutamento è anch'esso consentito nel limite del 20% delle cessazioni del precedente anno.

Qualche profilo dei rapporti con la disciplina del patto di stabilità è messo in luce dalla delibera n. 22/2010 della Sezione per il Piemonte per la quale, benché in caso di trasferimento per mobilità, l'ente di destinazione ponga in essere un'assunzione vera e propria, che, solo dal punto di vista dell'intero settore pubblico, non altera la spesa globale, l'assunzione stessa è ugualmente preclusa agli enti che, nell'anno precedente, abbiano violato il patto. Ne consegue che, nonostante la neutralità finanziaria dell'operazione, è consentito di assumere solo agli enti che abbiano rispettato il patto. La Sezione stabilisce anche che l'ente che assuma debba verificare che la relativa spesa non superi il 20% di quella per il personale cessato l'anno precedente.

Questi temi sono stati approfonditi soprattutto dalla Sezione per la Lombardia che, con le delibere n. 862/2010 e n. 876/2010 si è pronunciata sull'applicazione dell'art. 14 del d.l. n. 78/2010. La prima, prendendo a presupposto la citata neutralità dell'operazione, precisa che il trasferimento per mobilità, di per sé, dovrebbe evitare incrementi di spesa per il personale, visto che per l'ente che trasferisce trattasi di una cessione, mentre per l'ente che subentra è un'assunzione. La seconda delibera premette che, ad un ente non soggetto al patto di stabilità che abbia perso un dipendente per mobilità, è permesso di sostituirlo, purché dia piena applicazione alle condizioni poste dall'art. 14 del d.l. n. 78/2010. Ciò nonostante l'ente può anche sostituire l'impiegato cessato con un'operazione di mobilità intercompartimentale tra enti che, benché sottoposti al regime limitativo esaminato, abbiano entrambi rispettato il patto nel precedente anno. Altri pareri hanno esposto il principio basilare secondo cui, dal punto di vista della finanza pubblica, la mobilità è equiparabile a una cessazione, cui è speculare un'assunzione. Ne consegue che, in una fattispecie del genere, l'ente di destinazione può costituire il nuovo rapporto entro gli stessi limiti entro cui può procedere a nuove assunzioni (cfr. delibere n. 768, n. 879 e n. 1062 del 2010). Come stabiliscono anche le Sezioni riunite nella delibera n. 53/2010, un trasferimento per mobilità

va, semplicemente, considerato come una cessazione per l'ente cedente e come un'assunzione per quello subentrante.

Un ampio *excursus* sulle norme in tema di mobilità è stato svolto, nella premessa, dalla lunga delibera n. 227/2010 della Sezione per il Veneto. Intanto essa ricorda che le procedure di mobilità devono applicare la disposizione di cui all'art. 30, co. 1 del d.lgs. n. 165/2001, come sostituito dall'art. 49, co. 1 del d.lgs. n. 150/2009¹⁵⁵. La delibera sottolinea l'importanza del parere favorevole da esprimersi a cura dei dirigenti sulla professionalità dei dipendenti in entrata e si sofferma sulla considerazione che tutti questi adempimenti non necessitano quando l'Amministrazione ricorra alla c.d. mobilità "reciproca" o "per compensazione", che si attua per passaggio diretto tra amministrazioni, in cui gli enti si scambiano i dipendenti, su iniziativa o con il consenso degli stessi.

Ancora sull'art. 1, co. 562 della l. n. 296/2006, la delibera n. 220/2010 della Sezione per la Toscana¹⁵⁶ ritiene che sia da interpretare nel senso che, nel novero delle cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato, complessivamente intervenute nell'anno precedente, non siano da ricomprendere quelle derivanti da trasferimenti per mobilità. Inoltre, i Comuni non sottoposti al patto devono anch'essi rispettare l'art. 14, co. 9 del d.l. n. 78/2010. Se la spesa di personale è pari o superiore al 40% della corrente, è vietata qualsivoglia assunzione, altrimenti possono assumere nel limite del 20% della spesa, pari alle cessazioni dell'anno precedente (la decorrenza è dall'1.01.2011 e le cessazioni sono riferite al 2010). La delibera n. 220/2010¹⁵⁷ ritiene che, mentre è applicabile a tutti gli enti il limite del 40% del rapporto tra spesa di personale e spesa corrente, negli enti sottoposti al patto si applichi il limite del 20% della spesa corrispondente alle cessazioni del precedente anno, sia perché l'art. 14, commi 9 e 10 della l. n. 122/2010 di conversione del d.l. n. 78/2010, è rubricato "patto di stabilità" sia perché, nell'abrogare parzialmente l'art. 1, co. 562 della l. n. 296/2006, lascia inalterata la prima parte del comma medesimo. È, infatti, praticamente impossibile per gli enti non soggetti al patto, con pochi dipendenti, applicare il limite del 20% della spesa conseguente alle cessazioni, visto che, non raggiungendo la quota che consente di ottenere almeno un'unità, si troverebbero nell'impossibilità pratica di assumere.

Stando alla delibera n. 107/2011 della Sezione per il Piemonte, gli enti non soggetti al patto di stabilità possono ricoprire un eventuale posto resosi vacante per trasferimento, tanto con l'assunzione per concorso, che con il ricorso alla mobilità esterna. In quest'ultimo caso gli enti sono tenuti a rispettare sia il limite noto e generalissimo dell'invariabilità della

¹⁵⁵ Pubblicità dei posti da ricoprire con passaggio diretto, fissazione dei criteri di scelta, possesso da parte dell'aspirante della professionalità necessaria per il posto da ricoprire, parere favorevole dei dirigenti preposti al servizio da ricoprire.

¹⁵⁶ Ripete, in parte, il contenuto della propria delibera n. 160/2010.

¹⁵⁷ Cui si aggiunge la delibera n. 955/2010 della Sezione per la Lombardia.

spesa rispetto al 2004, che il limite dell'incidenza della spesa di personale che non deve superare la misura del 40% della spesa corrente dell'anno precedente.

Il favore del legislatore per il ricorso alla mobilità è evidenziato dalla delibera n. 80/2011 della Sezione per la Lombardia che mette in risalto come, per esempio, sussista l'obbligo di esperire questa procedura prima di bandire nuove assunzioni per concorso. Inoltre, per ricevere personale in mobilità, senza essere vincolati dalla misura percentuale del 20% delle cessazioni dell'anno precedente, occorre aver rispettato il patto di stabilità e non aver sfiorato il noto tetto di spesa che vieta un esborso per il personale pari o superiore al 40% della spesa corrente. Ancora, la Sezione per la Lombardia e ancora in tema di mobilità (cfr. delibera n. 667/2011), conferma quanto asserito da altre Sezioni, e cioè che la mobilità è un'operazione neutrale per le spese di personale, ma solo a condizione che venga effettuata sia in uscita che in entrata. Visto che conta anche il fattore tempo, la mobilità in uscita si trasforma in cessazione se il dipendente trasferito non viene trasferito celermente, ovvero entro l'anno finanziario.

Con la delibera n. 149/2011 della Sezione per la Lombardia si ripercorrono i vari aspetti delle problematiche connesse alla mobilità del personale. La Sezione asserisce che, in via di principio, essa è ammessa tra amministrazioni sottoposte a discipline limitative ancorché differenziate, perché si tratta di una modalità di trasferimento che non dovrebbe generare variazioni di spesa, sia a livello di singolo ente che del complessivo sistema di finanza locale. Il parere, però, precisa che, perché le operazioni di mobilità in entrata e in uscita possano essere considerate concretamente neutrali, devono intervenire tra enti sottoposti entrambi a vincoli di assunzioni e di spesa, ed essere in regola con il patto di stabilità, nel rispetto sia degli obiettivi di legge finalizzati alla riduzione della spesa che delle disposizioni sulle dotazioni organiche. Il noto divieto di assunzioni posto a carico degli enti locali inadempienti alle prescrizioni del patto o nei quali l'incidenza di spesa di personale sia superiore al 40% della spesa corrente è, dunque, da considerare esteso anche alle operazioni di mobilità in entrata. La citata delibera n. 149/2011 conclude che, solo quando concorrono tutte le condizioni illustrate, i trasferimenti per mobilità non rientrano nei vincoli previsti e, in particolare, nell'obbligo di limitare le assunzioni entro il gravoso tetto di spesa del 20% delle cessazioni dell'anno precedente.

Con il parere espresso dalle Sezioni riunite nella delibera n. 59/2010, si asserisce che negli enti locali non sottoposti al patto di stabilità e vincolati, per quanto riguarda le assunzioni, al noto art. 1, co. 562 della l. n. 296/2006, le cessazioni per mobilità sono equiparabili a quelle intervenute per collocamento a riposo, a patto che l'ente ricevente non sia sottoposto, a sua volta, a vincoli assunzionali. Con questa delibera si sottolinea come la mobilità in uscita non costituisca, di regola, proprio una cessazione e quindi non consenta la

sostituzione tramite concorsi, ma solo con un'altra assunzione per mobilità. La mobilità in uscita può essere rimpiazzata per concorso, solo se riguarda un ente che non è sottoposto a vincoli di assunzioni.

4.2.6 Le progressioni di carriera

Per le progressioni di carriera verticali l'orientamento giurisprudenziale è sicuramente nel senso della loro soppressione, visto il favore generalizzato per la pubblica selezione. L'unica riserva consentita sarebbe comunque in sede di concorso, per il 50% dei posti banditi che andrebbero a favore degli interni, in possesso del titolo di studio richiesto per l'accesso dall'esterno.

Due delibere della Sezione per la Lombardia hanno stabilito, l'una (delibera n. 517/2010) che le progressioni verticali fossero abolite anche per gli enti locali, salvo eventuali "strascichi" per quelle programmate prima dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 150/2009 e l'altra (delibera n. 1015/2010) che, onde evitare condotte elusive o non conformi al meccanismo di blocco degli stipendi di cui all'art. 9, co. 21 della l. n. 122/2010, non possano essere fatte salve a fini economici le progressioni di carriera disposte per il 2011, in cui l'avanzamento dell'impiegato fosse conseguenza di valutazioni discrezionali dell'amministrazione, con riferimento sia alla promozione, che agli effetti giuridici ed economici di quest'ultima. Anche per la delibera n. 69/2011 della Sezione per la Lombardia¹⁵⁸ non sono ammesse variazioni in aumento del trattamento economico, derivanti dalle "progressioni di carriera comunque denominate" che, per effetto dell'espressa previsione normativa di cui all'art. 9, co. 21 del d.l. n. 78/2010, producano nel triennio 2011-2013, effetti esclusivamente giuridici.

L'uniformità d'indirizzo è testimoniata anche dalle delibere n. 41/2010 della Sezione per il Piemonte e n. 136/2010 della Sezione per l'Emilia Romagna, che condividono entrambe il convincimento dell'eliminazione delle progressioni verticali, con la sottolineatura che la vigenza dell'art. 62 del d.lgs. 150/2009 comporta la disapplicazione dell'art. 11, co. 3 del TUEL.

Allineandosi sulle posizioni della Sezione per la Lombardia, la delibera n. 399/2011 della Sezione per il Veneto ha aggiunto che l'approvazione di progressioni orizzontali con effetti economici, oppure il riconoscimento di trattamenti retributivi accessori, in cui siano state determinate *ex ante* le modalità di esecuzione delle prestazioni accessorie o i presupposti per conseguire le progressioni, vengono a determinare responsabilità erariali a carico di chi abbia liquidato le relative somme.

La possibilità del riconoscimento degli effetti economici alle progressioni di carriera orizzontali, nei casi in cui i relativi presupposti risultino sussistenti entro e non oltre lo spirare

¹⁵⁸ Conformemente, Sezione per il Veneto n. 393/2011 e Sezione per il F. V. Giulia n. 28/2011.

del 2010, è stato puntualizzato dal parere n. 233/2011 della Sezione Friuli Venezia Giulia. Per la pronuncia in argomento, il principio di retroattività nelle progressioni di carriera relative al triennio 2011-2013, si applica solo nel caso in cui, nel corso del 2011, vengano definite misure che incrementano la retribuzione con efficacia dal 2010 (i presupposti delle progressioni economiche risultano sussistenti entro il 2010). Qualora non fosse conclusa la contrattazione locale, la semplice destinazione delle risorse del fondo agli incrementi retributivi non è di per sé sufficiente a riconoscere la progressione, agli effetti sia giuridici che economici.

Anche la Sezione per la Calabria condivide le posizioni di rigore (cfr. delibera n. 444/2010), escludendo categoricamente la possibilità di riservare alle progressioni di carriera il 50% del totale dei posti in organico di una determinata categoria di personale. L'art. 52, co. 1 *bis* del d.lgs. n. 152/2001 consentiva di applicare la riserva a favore del personale interno, solo nell'ambito del singolo bando di concorso e non all'insieme delle assunzioni da effettuare, per cui se si fosse estesa la riserva percentuale a tutti i posti da ricoprire si sarebbe derogato al principio del concorso pubblico. In buona sostanza, il concorso con riserva verrebbe a sostituire le progressioni verticali.

Con la delibera n. 10/2010, la Sezione delle autonomie ha delineato uniformemente il quadro d'insieme, affermando che l'art. 62 del d.lgs. n. 150/2009 dispone chiaramente che dall'1.01.2010 le progressioni di carriera si svolgano con le regole del concorso pubblico. Resta ferma la possibilità, per l'amministrazione, di destinare una riserva di posti non superiore al 50% di quelli messi a concorso agli interni che siano in possesso del titolo di studio richiesto per l'accesso dall'esterno. Quindi l'art. 91 del TUEL, ove prevede concorsi destinati interamente al personale interno, è implicitamente abrogato, per incompatibilità con il d.lgs. n. 150/2009.

4.2.7 Le società partecipate e consorzi

La materia delle società partecipate è strettamente connessa con i vincoli che l'ente locale sopporta sia nell'assetto finanziario, che nella spesa per il personale. Per le Sezioni regionali della Corte gli organismi strumentali partecipati dall'ente locale devono avere un andamento gestionale ispirato ai principi di efficienza ed economicità, con una particolare accentuazione nel caso delle società *"in house"*, in cui il Comune indirizza e coordina l'attività sociale. I noti vincoli di finanza pubblica e le norme di contenimento della spesa per il personale si estendono alle partecipate, ogni qualvolta l'ente locale ne sia socio unico. Del resto, gli stretti legami tra l'uno e l'altra hanno il vantaggio di evitare onerosi affidamenti di servizi all'esterno. L'analisi delle Sezioni regionali ha evidenziato come alcuni enti, per osservare il patto di stabilità ed evitare, nel contempo, problemi di liquidità ritardino di molto

i pagamenti sia di spese correnti che d'investimento, relative a servizi acquistati dalle partecipate, talora con conseguenze negative anche per la solvibilità di quest'ultime¹⁵⁹.

In base all'art. 6, co. 19 del d.lgs. n. 78/2010, nelle società pubbliche non quotate, quando si verificano, per tre esercizi consecutivi, perdite oppure utilizzazioni di riserve per il ripianamento di perdite, anche infrannuali, l'aumento di capitale sarebbe vietato, così come effettuare trasferimenti straordinari, aperture di credito o rilasci di garanzie (cfr. delibera n. 51/2010 della Sezione per il Piemonte). Sarebbe, però, fatto salvo l'art. 2447 del codice civile che prevede l'obbligo di ricapitalizzazione delle società che abbiano avuto perdite per oltre un terzo del capitale sociale, con riduzione dello stesso al di sotto del limite legale, perché la loro integrità e conservazione svolgono un ruolo di tutela dei creditori, cui non si può derogare.

Le limitazioni poste alle località meno numerose emergono nelle delibere n. 92/2010 della Sezione per il Piemonte e n. 166/2010 della Sezione per la Liguria, che hanno stabilito che gli enti locali con popolazione inferiore a 30.000 abitanti non possano costituire società di capitali, salvo che si associno tra loro per raggiungere questa quota minima.

Il diverso tema dei consorzi è affrontato dal parere n. 101/2010 della Sezione Piemonte e da quello confermativo della Sezione Campania, parere n. 118/2010, che hanno interpretato fedelmente l'art. 2, co. 186 della legge finanziaria 2010, stabilendo la soppressione dei consorzi di funzioni tra enti locali che gestiscano in forma associata i servizi socio assistenziali¹⁶⁰.

Negli argomenti di maggior dettaglio, la delibera n. 86/2010 della Sezione per la Lombardia esprime forti dubbi sulla possibilità che gli enti territoriali possano costituire società di capitali che abbiano per oggetto sociale la progettazione, lo sviluppo e la realizzazione di impianti fotovoltaici, nonché la commercializzazione dell'energia prodotta. In effetti, l'intervento dell'ente locale per il tramite di una società partecipata, che potrebbe essere agevolata in relazione ai diritti di localizzazione e costruzione degli insediamenti, appare in deciso contrasto sia con le regole sulla concorrenza, che con quelle contenute nel Trattato dell'Unione Europea, che vietano gli aiuti di Stato e potrebbe, comunque, falsare la libertà di mercato. L'altra delibera importante della Sezione per la Lombardia, n. 1014/2010, obbliga l'ente a reinternalizzare il personale delle società, a condizione che vi sia stato trasferimento di dipendenti all'atto della costituzione della stessa o dell'affidamento del servizio e, in caso di scioglimento della società stessa o di parziale reinternalizzazione dei servizi, ne sia stato espressamente previsto il reintegro nei ruoli del Comune. Il reinserimento opera per il solo personale trasferito originariamente dall'ente locale,

¹⁵⁹ Altra disfunzione concerne i casi in cui l'ente impegni solo in parte le somme relative ai servizi acquistati dalle partecipate che, viceversa, iscrivono in bilancio l'intero credito maturato. Cfr. delibera Sezione per il Piemonte n. 279/2011.

¹⁶⁰ Esclusi i bacini imbriferi.

ovvero per i dipendenti che siano stati assunti con procedure selettive pubbliche. Il computo della spesa di personale, dopo la reinternalizzazione, soggiace normalmente ai vincoli di bilancio di cui all'art. 76 del d.l. n. 112/2008.

Numerosi pareri hanno interessato i rapporti finanziari, gestionali e patrimoniali tra gli enti locali e le società da questi partecipate a vario titolo. Così la delibera n. 1081/2010 della Sezione per la Lombardia fissa i principi per il mantenimento giuridico di dette società. In sostanza, l'amministrazione, non solo deve verificare la sussistenza dei presupposti di legge, ma anche che l'andamento complessivo della gestione pregressa sia conforme ai noti criteri di economicità, efficienza ed efficacia¹⁶¹. In sintesi, il parere sancisce l'impossibilità di conseguire lo scopo sociale della partecipata a causa del venir meno del patrimonio netto e la conseguente valutazione imposta dal legislatore, in ordine al buon andamento dell'azione amministrativa e ai criteri di economicità della gestione, così come individuati dalle disposizioni civilistiche. È, inoltre, escluso, ex art. 14, co. 32 della l. n. 122/2010, come modificata dalla legge di stabilità per il 2011, l'obbligo di dismissione, entro il 31.12.2011, delle società già costituite o partecipate dai Comuni inferiori ai 30.000 abitanti, che presentino il bilancio in utile negli ultimi tre esercizi finanziari. Il parere n. 952/2010 della Sezione per la Lombardia valuta l'applicabilità a una società consortile dell'art. 2, co. 186 della l. n. 191/2009. Al riguardo è detto che non si applica all'azienda speciale consortile la norma appena citata che sopprime i consorzi di funzione, ma mantiene gli altri organismi consortili che sono costituiti proprio allo scopo di gestire attività e servizi pubblici. Da ultimo, nel 2010, si menziona il parere n. 982/2010, ancora della Sezione per la Lombardia, che raccomanda l'opportunità che, in caso di ricapitalizzazione di una società partecipata in costante perdita e di cui sia emersa l'inidoneità funzionale, venga effettuata un'attenta e dettagliata valutazione delle ragioni delle perdite e, soprattutto, venga accertato se esistano le condizioni per ripianare il passivo e renderla operativa.

Il mancato utilizzo dei servizi resi da un consorzio da parte di un Comune, legittima quest'ultimo a riesaminare il pagamento delle quote di partecipazione. Al riguardo, si è espressa la delibera n. 79/2010 della Sezione per il Veneto, che chiarisce come ciò avvenga a patto che vi sia una sopraggiunta inutilità, totale o parziale del consorzio o un'irragionevolezza della perdurante esistenza in vita del medesimo, ovvero sussistano clausole che impongano di pagare spese divenute nel tempo *"sine causa"*. Gli enti partecipanti hanno l'onere di vigilare sulla opportunità o convenienza di tenere in vita l'organismo, per adattarlo ad eventuali esigenze sopravvenute, pena la possibilità di incorrere in fattispecie di danno erariale.

¹⁶¹ È diseconomica una gestione con risultato finanziario positivo sostenuto dall'alienazione di cespiti, anziché dall'adozione di un nuovo piano industriale.

Anche la spesa per il personale di servizio dipendente dall'aggregato delle società partecipate è oggetto di pronunce da parte delle Sezioni regionali, in quanto trattasi di organismi strumentali dell'ente locale. Ciò ha riguardato l'interpretazione delle norme di finanza pubblica emanate appositamente dal legislatore per contenere o ricondurre entro limiti prestabiliti le spese del comparto¹⁶².

La Sezione per la Sardegna, nella delibera n. 24/2010, stabilisce che se un ente locale esternalizza, costituendo una società *in house*, quest'ultima diventa un'estensione operativa della pubblica amministrazione locale, su cui gli organi dell'ente devono esercitare il c.d. "controllo analogo". La disciplina di contenimento di spesa di personale si estende alla società, mentre il Comune è tenuto a un'azione di direzione, coordinamento e supervisione che deve indirizzare la politica di rigore indicata. Se le spese di personale della società sfiorano per scelte dei loro amministratori, in contrasto con la direttive dell'ente locale, possono essere promosse azioni civilistiche a carico degli amministratori stessi e a tutela della società e dei soci, così come nei casi in cui si ravvisi una fattispecie di danno erariale.

Nel 2011 emerge il parere n. 510/2011 della Sezione per la Lombardia, in tema di finanziamento comunale in favore di una società "*in house*" per la realizzazione di infrastrutture. Premesso che all'ente locale è preclusa la gestione attiva della liquidità di tesoreria, e che rientra nella sua piena discrezionalità amministrativa valutare la soluzione operativa migliore sotto il profilo della efficacia, efficienza ed economicità, per il perseguimento dell'interesse pubblico, nella realizzazione del finanziamento ad una propria società *in house*, la Sezione ritiene che il Comune si comporti come se finanziasse direttamente i propri investimenti. Il trattamento economico dell'operazione discende dalla provenienza delle risorse utilizzate per il finanziamento. Il Comune assume la veste di creditore della società e, valgono le norme vincolistiche di cui agli articoli da 202 a 207 del TUEL¹⁶³ se la provvista rinvii dal ricorso all'indebitamento. Così gli interventi finanziari a favore della società che generano l'indebitamento, esattamente come i mutui e le ricapitalizzazioni societarie, restano soggetti al calcolo del rispetto degli obiettivi del patto di stabilità. Se, viceversa, il finanziamento si avvale della liberazione di risorse proprie disponibili, o proviene da trasferimenti in conto capitale a fondo perduto, l'operazione si configura come una concessione/riscossione di crediti, che è espressamente esclusa dal novero delle spese soggette al calcolo dell'ottemperanza agli obiettivi del patto.

L'acquisizione totalitaria da parte del Comune di società possedute per intero da società di cui lo stesso ente locale sia socio unico e aventi ad oggetto lo svolgimento di

¹⁶² Cfr. Delibere Sezione per la Lombardia n.1082/2010 e per la Sezione Toscana n. 45/2010.

¹⁶³ Parte II Ordinamento finanziario e contabile TITOLO IV Capo II Fonti di finanziamento mediante indebitamento : che disciplina il ricorso all'indebitamento, le regole per l'assunzione dei mutui, l'attivazione di prestiti obbligazionari e la contrazione di aperture di credito nonché le relative garanzie.

servizi di pubblica utilità sarebbe compatibile con l'assetto normativo in materia di spesa di personale. È questo l'avviso della delibera n. 17/2011 della Sezione per la Puglia, che ritiene, in tal caso, che la società pubblica assuma una connotazione necessariamente unitaria, sotto il profilo finanziario, con l'ente da cui riceva contributi di vario genere. Di conseguenza, sia i vincoli del patto di stabilità che di finanza pubblica e, più in particolare, di contenimento di spese per il personale, si estendono agli enti costituiti e finanziati dai Comuni, così come le loro spese di personale vanno computate nell'aggregato (di spesa del personale) dell'ente partecipante.

Un articolato parere della Sezione per la Basilicata (cfr. n. 28/2011) puntualizza, invece, che, se anche un Comune eserciti sulla partecipata un controllo analogo a quello sui propri servizi, non vi sia l'obbligo per l'ente di assumere a carico del proprio bilancio i debiti societari residui, in esito alla liquidazione della stessa società. Se, viceversa, l'ente, con scelta discrezionale e motivata, decida di rinunciare al limite legale delle responsabilità per debiti, occorre individuare lo schema causale di contratto, cui ricondurre l'assunzione di debito, evidenziare i vantaggi che si profilano per l'ente e verificare che le sue condizioni permettano l'operazione. Non potendosi ricorrere al riconoscimento del debito, il Comune, per assumere impegni e soddisfare i creditori ancora insoluti dopo la liquidazione, può solo agire contabilmente, secondo le procedure di cui all'art. 191 del TUEL.

In tema di società partecipate si è espressa anche la Sezione delle autonomie. L'importante delibera n. 14/2011 ha interpretato alcune norme che stabiliscono i limiti alle assunzioni di personale, con particolare riferimento alla qualità della partecipazione societaria, da considerare ai fini del computo della spesa complessiva. Così, per la determinazione della spesa del comparto personale vanno considerate tanto le società partecipate in modo totalitario da un ente pubblico, tenuto conto del contratto "*in house*", ovvero che vive prevalentemente di risorse dell'ente locale e con un valore della produzione costituito per almeno il 18% da corrispettivi dell'ente proprietario, quanto le società di cui all'art. 2359, co. 1 del codice civile, purché affidatarie dirette dei servizi. In pratica, per determinare la spesa dell'intero comparto personale (ente locale più società partecipate o controllate), in assenza di norme che definiscano modalità e termini per il consolidamento dei conti e che sono attualmente in fase sperimentale, si assumono i dati che derivano dai documenti contabili della società e dai questionari allegati alle relazioni dei revisori degli enti locali al rendiconto, così come avviene in ossequio all'art. 1, co. 166 della l. n. 266/2005¹⁶⁴.

¹⁶⁴ La delibera interpreta le norme che stabiliscono i limiti alle assunzioni di personale degli enti locali, con particolare riguardo alle spese sostenute dalle società partecipate, c.d. "*in house*" e società affidatarie di servizi pubblici locali ex art. 2359 co. 1 codice civile. Secondo la Sezione, ai fini del calcolo del rapporto d'incidenza spesa di personale / spesa corrente ex art. 76, co. 7 d.l. n. 112/2008, si deve agire solo sul numeratore. Le spese di personale della società partecipata, da sommare a quelle dell'ente, sono da riportare ai corrispettivi che sono a carico dell'ente

La delibera esclude un'interpretazione estensiva per quel che riguarda i soggetti, per cui il chiaro riferimento normativo alle società fa ritenere che siano escluse le spese di personale di aziende speciali e fondazioni. L'aggregato deve essere confrontato con le spese correnti del Comune, mentre non è ancora possibile consolidare i costi delle partecipate. Poiché si può agire solo sulle spese di personale e non sulle spese correnti, si perviene ad una soluzione in parte penalizzante ma, sicuramente, transitoria che ha ragion d'essere, in vista del compimento del percorso di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio di Regioni, enti locali e loro organismi.

Anche la Sezione riunita si è occupata di società partecipate. La delibera n. 27/2011 ha ribadito lo stretto vincolo che intercorre tra gli enti locali e le relative società partecipate. Le spese degli uni e delle altre vanno considerate contestualmente tanto che, in caso contrario, si verrebbe a favorire un progressivo affidamento all'esterno dei servizi, con effetti sostanzialmente elusivi dei vincoli di finanza pubblica. Anzi, una rappresentazione in bilancio che tenga conto anche della spesa del personale impiegato in organismi esterni non deve essere applicata solo alla spesa di personale, ma anche al noto rapporto percentuale tra spesa di personale e spesa corrente.

4.2.8 Le sponsorizzazioni

Per le Sezioni regionali di controllo, le contribuzioni provenienti da terzi per sponsorizzazioni sono ammesse se un soggetto privato svolge, in forma sussidiaria, un'attività istituzionale dell'ente, con risorse erogate nell'interesse della collettività. Inoltre, le spese per pubbliche relazioni, pubblicità e rappresentanza sono ridotte drasticamente, ma non sopresse e, grazie alla "ratio" delle sponsorizzazioni, i limiti posti alle spese di pubblicità escludono quelle che promuovono le modalità d'accesso ai servizi pubblici.

Per la Sezione per la Lombardia (cfr. delibera 1075/2010), sono permesse le concessioni di contributi a favore di associazioni private o a sostegno di iniziative realizzate da soggetti terzi, ma rientranti nei compiti svolti dal Comune nell'interesse della collettività e sulla scorta dei principi di sussidiarietà orizzontale. Ad esempio, il divieto non opera in caso di erogazioni ad associazioni che forniscano servizi a favore delle fasce deboli della popolazione, oppure a fronte di sovvenzioni a privati, a tutela di un diritto costituzionalmente garantito, come il diritto allo studio.

Il rigore è accentuato dal parere n. 163/2010 della Sezione per la Puglia che aggiunge al divieto di spesa per sponsorizzazioni quello per patrocini a favore di terzi, mediante contributi in denaro per manifestazioni, eventi e iniziative varie cui si intenda dare sostegno. Sarebbero, invece, consentite le iniziative direttamente o indirettamente

stesso. Il calcolo va effettuato per ciascun organismo partecipato, sia che si tratti di società posseduta da uno o più enti, sia che si tratti di società miste controllate dall'ente in base al citato art. 2359 c.c.

organizzate dalle amministrazioni pubbliche, purché per il tramite di soggetti istituzionalmente preposti allo svolgimento di attività per la valorizzazione del territorio.

Diverse Sezioni regionali, tra cui spicca la delibera n. 46/2011 della Sezione per il Piemonte, reputano che sia corretto distinguere dalle sponsorizzazioni i contributi a sostegno di attività che rientrano tra le funzioni istituzionali dell'ente che quest'ultimo svolge attraverso l'opera di terzi. Il divieto di cui al menzionato art. 6, co. 9 del d.l. n. 78/2010 opera solo per le sponsorizzazioni con finalità di mera segnalazione ai cittadini della presenza del Comune, promuovendone l'immagine, mentre vanno ammesse le contribuzioni ad iniziativa di un terzo, purché rientrino nei compiti del Comune e siano svolte nell'interesse della collettività. Questa lettura sarebbe di particolare interesse, perché coerente con i principi di sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118 della Costituzione.

Il parere n. 118/2011 della Sezione per la Lombardia ha stabilito che i limiti posti dal d.l. n. 78/2010 alle spese di pubblicità e rappresentanza non riguardano quelle che servono a promuovere l'esistenza e le modalità di fruizione dei servizi pubblici, come, ad esempio, i notiziari che informano i cittadini, favorendone la partecipazione alla vita istituzionale. I successivi pareri n. 131/2011 e n. 160/2011 approfondiscono il concetto di sponsorizzazione di cui all'art. 6, commi 8 e 9 del d.l. n. 78/2010. Il primo dei due rinnova il principio, già esposto nel 2010, di ammissibilità dei contributi diretti ad organismi associativi che svolgano servizi di interesse generale, a favore di fasce deboli della popolazione o attività connesse a diritti costituzionalmente garantiti, come, ad esempio, l'istruzione e la formazione, perché vi si ravvisi un intervento sussidiario rispetto a quello pubblico. Le sovvenzioni per feste, tornei e sagre sono vietate del tutto se veicolano l'immagine dell'ente, mentre sono da ridurre dell'80% rispetto al 2009, se sono fatte rientrare nei tagli per pubblicità, relazioni pubbliche e rappresentanza, di cui all'art. 6, co. 8 del d.l. n. 78/2010. Rimane fermo il concetto per cui i limiti alle spese per sponsorizzazioni non riguardano quelle che si affrontano per promuovere la conoscenza dell'esistenza, nonché le modalità di fruizione dei servizi pubblici da parte della collettività. La successiva delibera n. 160/2011 approfondisce il concetto di sponsorizzazione, precisando che le relative spese presuppongono la finalità di segnalare ai cittadini la presenza del Comune, così da promuoverne l'immagine. Non diversamente dalla precedente delibera, anche questa stabilisce che tra le forme di sostegno ammesse da parte del Comune, l'elemento che contraddistingue le contribuzioni ancora permesse, rispetto alle sponsorizzazioni ormai vietate, è lo svolgimento da parte del privato di un'attività propria del Comune, in forma sussidiaria. In buona sostanza l'attività sostenuta a favore del privato deve rappresentare una modalità alternativa di erogazione del servizio e non una forma di promozione dell'immagine dell'ente.