



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

Deliberazione n. 98/2014/SRCPIE/PAR

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, nell'adunanza del 20 maggio 2014, composta dai Magistrati:

Dott.	Mario PISCHEDDA	Presidente f.f.
Dott.	GIUSEPPE MARIA MEZZAPESA	Consigliere
Dott.ssa	Alessandra OLESSINA	Primo Referendario
Dott.	Adriano GRIBAUDO	Primo Referendario- relatore
Dott.	Cristiano BALDI	Referendario

Visto l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con Regio Decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

Vista la Legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

Visto il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

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, ed in particolare l'art. 7, comma 8;

Visto l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato e modificato dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 17 febbraio 2006, n. 5;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite di questa Corte n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;

Vista la richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Cuornè (TO), in data 11 aprile 2014 e pervenuta per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali (C.A.L.) del Piemonte il 15 aprile 2014, recante un quesito in materia di contabilità pubblica;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna seduta;

Udito il relatore, dott. Adriano Gribaudo;

FATTO

Con la nota pervenuta in data 15 aprile 2014 il Sindaco del Comune di Cuornè (TO) ha rivolto alla Sezione una richiesta di parere in ordine alla verifica del rispetto della prescrizione di cui all'art. 1 co. 557 della l. n. 296/2006 in materia di spesa di personale, in particolare in correlazione con l'operazione di cessione del personale dipendente impiegato presso l'asilo nido comunale prevista nell'ambito della delibera di esternalizzazione del servizio.

In particolare l'Ente locale, dopo aver illustrato la propria decisione di procedere all'esternalizzazione del servizio asilo nido, gestito attualmente tramite dipendenti comunali, attraverso un'operazione di cessione di ramo d'azienda ai sensi dell'art. 2112 c.c. a favore di un contraente individuato a seguito di esperimento di procedura ad evidenza pubblica, nel cui ambito è peraltro previsto il diritto di reintegro del lavoratore ex dipendente pubblico nel caso di cessazione dell'attività da parte del soggetto cessionario ed aver citato altresì la pronuncia della Sezione autonomie del 20.12.2013 (n. 27) in tema di computo del limite di spesa del personale con riferimento alle assunzioni programmate ma non effettuate ha domandato alla Sezione *"la possibilità di poter ricomprendere a livello virtuale, nella spesa di personale per l'anno di riferimento (2014 e successivi), ai fini di cui all'art. 1 co. 557 della L 296/2006, l'importo relativo alle cessazioni di personale che si verificheranno in conseguenza alla predetta cessione d'azienda ad un soggetto giuridico terzo avente natura privata, per effetto della previsione contenuta sia nell'atto di trasferimento/cessione d'azienda sia nel protocollo d'intesa con le organizzazioni sindacali rappresentative dei lavoratori "dell'impegno del Comune a reinternalizzare il servizio nel caso di cessazione dell'attività da parte del terzo medesimo".*

PREMESSA

La richiesta di parere di cui sopra è intesa ad avvalersi della facoltà prevista dalla norma contenuta nell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, la quale dispone che le Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane possono chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti "pareri in materia di contabilità pubblica".

La funzione consultiva delle Sezioni regionali è inserita nel quadro delle competenze che la legge 131/2003, recante adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha attribuito alla Corte dei conti.

I pareri e le altre forme di collaborazione si inseriscono nei procedimenti amministrativi degli enti territoriali consentendo, nelle tematiche in relazione alle quali la collaborazione viene esercitata, scelte adeguate e ponderate nello svolgimento dei poteri che appartengono agli amministratori pubblici, restando peraltro esclusa qualsiasi forma di cogestione o coamministrazione con l'organo di controllo esterno.

Infatti, occorre rammentare che il parere della Sezione attiene a profili di carattere generale anche se, ovviamente, la richiesta proveniente dall'ente pubblico è motivata, generalmente, dalla necessità di assumere specifiche decisioni in relazione ad una particolare situazione. L'esame e l'analisi svolta nel parere è limitata ad individuare l'interpretazione di disposizioni di legge e di principi generali dell'ordinamento in relazione alla materia prospettata dal richiedente, spettando, ovviamente, a quest'ultimo la decisione in ordine alle modalità applicative in relazione alla situazione che ha originato la domanda.

Occorre preliminarmente accertare se la richiesta di parere formulata a questa Sezione sia ammissibile sotto il profilo soggettivo ed oggettivo.

AMMISSIBILITÀ SOGGETTIVA

Con particolare riguardo all'individuazione dell'organo legittimato a inoltrare le richieste di parere dei comuni, si osserva che il sindaco è l'organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere in quanto riveste il ruolo di rappresentante dell'ente locale ai sensi dell'art. 50 T.U.E.L. Pertanto, la richiesta di parere formulata dal Comune di Cuornè è ammissibile soggettivamente poiché proviene dall'organo legittimato, la stessa risulta inoltre inviata tramite il C.A.L. in conformità a quanto dispone la legge.

AMMISSIBILITÀ OGGETTIVA

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare che la disposizione, contenuta nel comma 8, dell'art. 7 della legge 131/03, deve essere raccordata con il precedente comma 7, norma che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio, il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma, la sana gestione finanziaria degli enti locali.

Lo svolgimento delle funzioni è qualificato dallo stesso legislatore come una forma di controllo collaborativo.

Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che il co. 8 prevede forme di collaborazione ulteriori rispetto a quelle del precedente comma rese esplicite, in particolare, con l'attribuzione agli enti della facoltà di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica.

In quest'ottica, appare chiaro che le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli enti locali, ma che anzi le attribuzioni consultive "*in materia di contabilità pubblica*" si innestano nell'ambito delle funzioni sostanziali di controllo collaborativo ad esse conferite dalla legislazione.

Le Sezioni riunite della Corte dei conti, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, co. 31 del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione unitaria di contabilità pubblica incentrata sul "*sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici*", da intendersi in senso dinamico anche in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri (Delibera n. 54, in data 17 novembre 2010).

Il limite della funzione consultiva, come sopra delineato, esclude qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa che ricade nell'esclusiva competenza dell'autorità che la svolge; nonché esclude che la funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali.

Dalle sopraesposte considerazioni consegue che la nozione di contabilità pubblica va conformandosi all'evolversi dell'ordinamento, seguendo anche i nuovi principi di organizzazione dell'amministrazione, con effetti differenziati, per quanto riguarda le funzioni della Corte dei conti, secondo l'ambito di attività.

Nel caso in esame, la richiesta di parere è ammissibile anche sotto il profilo oggettivo, giacché il quesito riguarda la materia della contabilità pubblica, come delineata dalle SS.RR. con la richiamata deliberazione n. 54/2010.

MERITO

Per fornire risposta al quesito posto dal Comune di Cuornè è necessario richiamare l'assetto della giurisprudenza contabile formatosi in materia partendo innanzitutto dalla questione inerente la possibilità di reinternalizzare dei dipendenti, assunti a suo tempo dall'ente con procedure concorsuali, successivamente transitati alle dipendenze di un soggetto giuridico privato gestore di un servizio pubblico esternalizzato dall'ente pubblico.

In proposito in ordine alla riammissione in servizio presso l'amministrazione pubblica hanno avuto occasione di intervenire le Sezioni riunite della Corte dei Conti in sede di controllo (delibera n. 8 del 12.4.2010) che hanno affermato: *"Condizioni necessarie perché si possa procedere alla ri-ammissione in servizio sono:*

- la persistenza di una carenza organica nei ruoli e per le funzioni di competenza dei dipendenti già trasferiti presso la società concessionaria;*
- la disponibilità di risorse economiche per sostenere gli oneri connessi al reinquadramento;*
- l'espressa volontà dell'amministrazione di procedere alla copertura dei posti scoperti mediante la ri-ammissione dei dipendenti;*
- l'inquadramento dei dipendenti nella medesima posizione giuridico-economica rivestita anteriormente al trasferimento presso la società concessionaria.*

In presenza di tali condizioni, anche a prescindere dall'applicazione dell'art.2112 c.c., l'amministrazione, ove ritenga corrispondente all'interesse pubblico integrare il proprio organico, può disporre il re-inquadramento dei dipendenti già trasferiti presso la società concessionaria, senza ledere il principio della concorsualità".

Si aggiunga che ai suddetti citati presupposti si aggiungono i vincoli di finanza pubblica attualmente vigenti in particolare in ordine alle spese di personale degli enti locali.

La magistratura contabile ha già avuto modo di occuparsi altresì della questione della riammissione in servizio di ex dipendenti pubblici, nell'ambito della reinternalizzazione di servizi affidati all'esterno, sotto il profilo del rispetto dei vincoli di finanza pubblica e segnatamente in ordine ai limiti delle spese di personale.

In particolare in ordine alla possibilità di reinternalizzare i servizi assumendo il personale necessario, in deroga ai limiti di cui all'art. 1, comma 557 della legge 296/2006 ed all'art. 76, comma 7, della legge n. 133/2008, le Sezioni riunite in sede di controllo con la delibera 2.2.2012 n. 3 occupandosi in concreto della possibilità, in caso di reinternalizzazione di servizi già affidati a soggetti esterni, di assumere personale, in deroga ai vincoli stabiliti normativamente alla spesa di personale, qualora tale operazione risulti più economica, efficiente ed efficace, hanno precisato che: *"l'ente locale, in caso di reinternalizzazione di servizi precedentemente affidati a soggetti esterni, non possa derogare alle norme introdotte dal legislatore statale in materia di contenimento della spesa per il personale, trattandosi di disposizioni, di natura cogente, 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".* Decisione assunta dalle Sezioni Riunite nella nitida consapevolezza che la rigida applicazione delle disposizioni avrebbe

imposto seri limiti agli enti locali nella scelta organizzativa più idonea nella gestione dei servizi.

Successivamente le medesime Sezioni Riunite della Corte sono tornate sull'argomento (cfr. deliberazione 24.10.2012 n. 26), esaminando la possibilità di un ente locale – a seguito della messa liquidazione di una propria società *in house* - di reinternalizzare i servizi precedentemente affidati a soggetti esterni e di riassumere gli ex dipendenti comunali in deroga ai vincoli stabiliti normativamente alla spesa di personale. Anche in tale pronuncia è stata ribadita l'interpretazione restrittiva affermandosi che *"l'ente locale in caso di reinternalizzazione di servizi precedentemente affidati a soggetti esterni, non possa derogare alle norme introdotte dal legislatore statale in materia di contenimento della spesa per il personale (commi 557, 557-bis e 557-ter dell'art. 1, della legge 296/2006), 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."* (Di recente sempre nel senso di un'impossibilità di giungere ad un'interpretazione non rigorosa delle disposizioni vincolistiche in materia di spesa del personale Corte Conti, sez. contr. Campania, 30.4.2014 n. 129).

Per giungere a fornire risposta al quesito posto dall'ente locale occorre altresì rammentare quanto di recente affermato dalla Sezione Autonomie in tema di modalità di computo dei limiti della spesa di personale di cui alla legge 296/2006, sciogliendo il dubbio circa il fatto se la spesa sulla quale operare il contenimento sia quella effettivamente sostenuta nell'ultimo anno ovvero la spesa che l'Ente avrebbe sostenuto se avesse effettuato l'assunzione programmata. Al riguardo la Sezione delle Autonomie della Corte dei conti con la delibera n. 27, in data 30 dicembre 2013, assunta con carattere vincolante ai sensi dell'art. 6, co. 4 del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, conv. dalla legge 7 dicembre 2013, n. 174, ha stabilito che *"L'art. 16, comma 31 del d.l. n. 138/2011, che ha esteso, anche ai comuni con popolazione compresa tra i 1.001 ed i 5.000 abitanti, l'obbligo di riduzione della spesa di personale di cui all'art. 1, comma 557, della l. n. 296/2006, è norma di stretta interpretazione, pertanto l'importo previsto per assunzioni programmate, ma non effettuate, non può incrementare virtualmente il livello della spesa di personale da prendere in considerazione per l'anno di riferimento"*.

Con tale decisione la Sezione Autonomie ha dunque escluso che ai fini del calcolo di cui all'art. 1 co. 557 l. n. 296/2006 possano essere conteggiate spese di carattere virtuale, dovendo includersi esclusivamente quelle effettive.

Ne consegue dunque, alla luce di quanto sopra esposto, che non risulta possibile che nella spesa di personale di cui alla citata norma per l'anno di riferimento (sia il 2014 o altra differente annualità) l'ente locale possa conteggiare importi virtuali (quali quelli relativi agli stipendi inerenti ai dipendenti ceduti) in luogo degli importi effettivamente spesi.

P.Q.M.

Nelle considerazioni che precedono è espresso il parere della Sezione.

Copia del parere sarà trasmessa a cura del Direttore della Segreteria al Consiglio delle Autonomie Locali della Regione Piemonte ed all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta.

Così deliberato in Torino nella camera di consiglio del 20 maggio 2014.

Il Relatore

F.to Dott. Adriano Gribaudo

Il Presidente f.f.

F.to Dott. Mario Pischedda

Depositato in Segreteria il **26/05/2014**

Il Funzionario Preposto

F.to Dott. Federico Sola