

REPUBBLICA ITALIANA

LA

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 28 luglio 2010 composta da:

Bruno PROTA	Presidente relatore
-------------	---------------------

Diana CALACIURA TRAINA	Consigliere
------------------------	-------------

Aldo CARLESCHI	Consigliere
----------------	-------------

Tiziano TESSARO	Referendario
-----------------	--------------

VISTO l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 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 con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria una Sezione regionale di controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000, modificato con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004, e da ultimo con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 del 19 giugno 2008;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante "disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3", ed in particolare l'art. 7, comma 8°;

VISTI gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004, come modificati e integrati dalla delibera n. 9/SEZAUT/2009/INPR del 3 luglio 2009;

VISTA la richiesta di parere inoltrata dal Presidente della Provincia di Venezia prot. n. 48565 del 6 luglio 2010, qui pervenuta l'8 luglio 2010 ed acquisita al prot. n. 5048/2010;

VISTA l'ordinanza del Presidente di questa Sezione di controllo n. 86 del 27 luglio 2010 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il magistrato relatore, Pres. Bruno Prota

FATTO

Con nota in data 6 luglio 2010 n. 48565/2010, assunta in protocollo dalla Corte dei conti n. 5048/2010, il Presidente della Provincia di Venezia ha posto, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della Legge n. 131 del 6 giugno 2003, il seguente quesito in merito alla legittimità del rientro in Provincia di personale di azienda speciale in caso di riassunzione da parte dell'ente locale del servizio esternalizzato.

Nella nota si premette che nel 2007 è stata costituita un'azienda speciale, ai sensi del titolo V, parte prima, del D. Lgs 267/2000, per l'esercizio delle competenze provinciali in materia di mercato

del lavoro e formazione professionale. Con la costituzione del nuovo ente strumentale, parte del personale provinciale addetto ai servizi esternalizzati è stato distaccato presso il nuovo ente. L'azienda, inoltre, con il consenso dell'amministrazione provinciale e nei limiti concordati, ha assunto altre unità di personale (28 unità) con selezione pubblica.

Ciò premesso, si chiede se sia possibile, in caso di scioglimento dell'azienda speciale, reintegrare nei ruoli, oltre ovviamente al personale distaccato, anche quello assunto direttamente dall'azienda, sussistendo le seguenti condizioni:

- la Provincia ha sempre rispettato il patto di stabilità;
- nell'organico provinciale sono vacanti i relativi posti;
- la Provincia ha inserito il costo del suddetto personale dell'azienda nel calcolo della spesa per personale, anche ai fini dell'art. 1, comma 557 della legge 27/12/2006, n. 296 e ss.mm.;
- l'azienda ha reclutato il personale mediante selezione pubblica, in ossequio ai principi di concorsualità per l'accesso al lavoro pubblico (avviso di selezione per titoli ed esami, pubblicazione e commissione esaminatrice), ma senza il rispetto della disciplina del regolamento provinciale in materia;
- l'azienda applica al personale di cui trattasi il CCNL del personale del comparto regioni-autonomie locali.

In altri termini, l'acquisizione del personale dell'azienda non

comporterebbe l'ampliamento della pianta organica e non causerebbe aumento della spesa per il personale, in quanto il relativo costo è stato già computato nella voce "spesa del personale provinciale", ma richiederebbe solo la decisione di coprire le vacanze d'organico. Ai fini del rispetto della normativa sulle assunzioni al pubblico impiego, si precisa che l'azienda speciale ha provveduto al reclutamento del personale nel rispetto del principio di concorsualità.

Lo scioglimento dell'azienda, da attuare nell'ambito del programma di razionalizzazione degli enti partecipati, permetterebbe di conseguire anche economie di gestione con il risparmio delle spese di funzionamento di tale organismo, calcolate in almeno 60.000 euro annue.

DIRITTO

Il parere richiesto dall'Amministrazione Provinciale di Venezia appare sicuramente ammissibile sia sotto il profilo soggettivo, in quanto proveniente dal legale rappresentante dell'ente, sia sotto quello oggettivo in quanto riguardante l'eventuale scioglimento di un'azienda speciale e la conseguente destinazione del personale assegnato od assunto dall'azienda speciale che verrebbe riassorbito nell'ente locale che a suo tempo l'aveva costituita.

Nel merito, va innanzitutto osservato che l'operazione di soppressione di un'azienda speciale, evidentemente ritenuta non più rispondente alle esigenze dell'amministrazione e comportante un costo aggiuntivo non giustificabile, è di certo consonante con

l'indirizzo politico-finanziario che caratterizza gli interventi legislativi più recenti unanimemente tesi alla drastica riduzione degli organismi, enti e società attraverso le quali le PP.AA., negli ultimi tempi ed in modo esponenziale, hanno esternalizzato le proprie funzioni o, addirittura, si sono ingerite in attività d'impresa non rientranti nei compiti istituzionali diretti e fondamentali della P.A..

L'inversione di tendenza, rispetto ad una prima e del tutto positiva valutazione del fenomeno in termini di efficienza, celerità e raggiungimento dei risultati, è dipesa dalla circostanza che, nei fatti, tali ipotetici elementi positivi sono stati ridimensionati, se non annullati, dalla proliferazione di nuovi organismi più o meno complessi e, di conseguenza, onerosi e dalla difficoltà di operare verifiche, controlli e funzione di indirizzo su attività complesse che finiscono con l'incidere, soprattutto finanziariamente, sulla pubblica amministrazione.

Ribadito, quindi, che il prospettato scioglimento dell'azienda speciale ritenuta non più rispondente alle esigenze dell'amministrazione è coerente con la tendenza emergente dalla più recente normativa, resta da valutare se – come specificamente richiesto nel quesito – il personale assunto dall'azienda (oltre a quello semplicemente distaccato) possa essere integrato nei ruoli della Provincia.

La questione è stata trattata, in termini in gran parte coincidenti, dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti in sede di controllo con

la deliberazione n. 8/CONTR/2010 in data 26 marzo 2010 allorché tale organo ebbe ad esprimersi in ordine ad una fattispecie parzialmente diversa riguardante la riassunzione in servizio presso l'ente locale di personale trasferito dal Comune ad una società concessionaria di un servizio pubblico con espressa previsione, all'atto del trasferimento, di ricostituzione del rapporto nella medesima posizione giuridica ed economica rivestita prima del trasferimento qualora entro cinque anni si fosse verificata la disponibilità nella dotazione organica del Comune.

In tale occasione le Sezioni Riunite ebbero modo di fissare, in termini generali, le condizioni necessarie perché si possa parlare di ri-assunzione in servizio, che 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 re-inquadramento;
- 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.

Tanto hanno chiarito le Sezioni Riunite nella citata deliberazione n.8/2010.

Questa Sezione regionale ritiene che anche nel caso – parzialmente diverso – segnalato dalla Provincia di Venezia ricorrano tutte le condizioni come sopra indicate.

In particolare:

- per quanto riguarda la persistenza di una carenza organica nei ruoli e per le funzioni di competenza dei dipendenti assunti dall'azienda speciale, l'ente fa presente che nell'organico provinciale sono vacanti i relativi posti, mentre la coincidenza delle funzioni svolte dai dipendenti scaturisce dal fatto oggettivo della reinternalizzazione e quindi della continuazione del servizio in precedenza reso dall'azienda con i suindicati dipendenti;
- quanto alla disponibilità di risorse economiche per sostenere gli oneri connessi all'inquadramento, la Provincia fa presente che già in precedenza il costo del predetto personale dell'azienda era stato inserito dall'ente nel calcolo della spesa per il personale anche ai fini dell'art. 1, comma 557, della legge 27 dicembre 2006, n.

296 e succ. modif. nella voce “spesa del personale provinciale”;

- nella richiesta di parere, l'Amministrazione esprime (o preannuncia) la volontà di procedere alla copertura dei posti vacanti mediante la immissione degli indicati dipendenti;
- l'inquadramento del personale avverrebbe senza aumento di spesa e nella medesima posizione giuridico-economica rivestita presso l'azienda, tenuto anche conto che a detto personale già in precedenza veniva applicato il contratto di lavoro del personale del comparto regioni – autonomie locali, per cui non è ipotizzabile, a parità di mansioni, una modifica della posizione di singoli interessati.

Ritiene, quindi, la Sezione che, nella fattispecie, concorrano le condizioni indicate nella più volte citata deliberazione delle Sezioni riunite.

L'Amministrazione provinciale, inoltre, precisa che non ricorrono ragioni ostative all'inquadramento di detto personale avendo l'ente sempre rispettato il patto di stabilità e, quanto all'interesse pubblico perseguito, lo scioglimento di un'azienda rientra nell'ambito del programma di razionalizzazione degli enti partecipati e permetterebbe di conseguire anche economie di gestione con il risparmio delle spese di funzionamento di tale organismo calcolate in almeno 60.000 euro annue.

Secondo le Sezioni centrali, in presenza delle condizioni in

precedenza indicate, sarebbe possibile integrare l'organico dell'ente locale anche a prescindere dall'applicazione dell'art. 2112 c.c. (che ricorreva nella fattispecie al suo esame diretto) e senza ledere il principio di concorsualità (evidentemente non osservato nell'indicato caso).

L'Amministrazione provinciale ha, invece, fatto presente che l'azienda – pur non adeguandosi al regolamento provinciale in materia – ha comunque osservato il principio costituzionale (art. 97, terzo comma) dell'inderogabilità della procedura concorsuale, avendo proceduto mediante selezione pubblica (avviso di selezione per titoli ed esami, pubblicazione, nomina di commissione esaminatrice).

Conclusivamente, questa Sezione esprime il parere che la fattispecie sottoposta al suo esame presenti caratteristiche di minore criticità rispetto a quella della ricostituzione presso l'ente locale del rapporto di lavoro dei dipendenti precedentemente trasferiti ad una società deputata ad espletare un servizio pubblico, fattispecie che, comunque, era stata ritenuta legittima dalle Sezioni Riunite. In effetti, la atipicità dell'azienda a suo tempo costituita dalla Provincia, caratterizzata da una assai ridotta autonomia (la mancanza di propri organi di amministrazione, il costo di personale ricompreso tra quello provinciale, l'applicazione del contratto di lavoro del comparto regioni – autonomie locali) è tale da rendere non facilmente comprensibili le ragioni che, a suo tempo, hanno condotto alla sua

costituzione e fa sì che la medesima si presenti, nella sostanza, più che come un ente distinto e separato, come semplice ufficio o braccio operativo della amministrazione provinciale.

Di modo che la ri-acquisizione delle competenze da parte della Provincia ed il corrispondente riassorbimento nei propri ruoli del personale occorrente per la continuazione, in modo diretto, di compiti in precedenza devoluti all'azienda, appaiono quasi un logico e naturale ritorno alla normale gestione di un servizio la cui esternalizzazione non appare oggi (e forse anche ieri) opportuna ed economicamente vantaggiosa.

PQM

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per il Veneto rende il proprio parere nei termini suindicati.

Copia del parere sarà trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria, al Presidente della Provincia di Venezia.

Così deliberato in Venezia, nella Camera di Consiglio del 28 luglio 2010.

Il Presidente relatore

fto. Dott. Bruno PROTA

Depositato in Segreteria il 28/07/2010

IL DIRETTORE DI SEGRETARIA

fto. (Dott.ssa Raffaella Brandolese)