



REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL LAZIO

composta dai magistrati:

Vittorio Zambrano	Presidente;
Rosario Scalia	Consigliere;
Francesco Alfonso	Consigliere;
Maria Luisa Romano	Consigliere;
Rosalba Di Giulio	Primo Referendario;
Maria Teresa D'Urso	Primo Referendario;
Donatella Scandurra	Primo Referendario – RELATORE;

nell'adunanza del 20 ottobre 2011

VISTI gli artt. 100 e 119 della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il 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;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131 e, in particolare, l'art. 7, comma 8;

VISTA la richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Frosinone con nota n. 40638 del 26/08/2011 acquisita al protocollo della Sezione con il n. 4438 in data 31/08/2011 in materia di spese per il personale;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 13 del 14/10/2011 di convocazione della Sezione nell'odierna adunanza per deliberare sulla suddetta richiesta;

UDITO, in camera di consiglio, il relatore Primo Referendario Donatella Scandurra;

CONSIDERATO IN

PREMESSA

Con la nota indicata in epigrafe, a firma del Sindaco pro tempore, il Comune di Frosinone ha chiesto alla Sezione il rilascio di un parere, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, in tema di reinternalizzazione dei servizi già affidati ad una società *in house* e conseguente trasferimento nei ruoli del Comune del personale assunto dalla società anche in caso di superamento dei vincoli di spesa stabiliti in tema di personale.

In particolare, il sindaco ha riferito che - a seguito di accordi intervenuti tra la Regione Lazio, la Provincia di Frosinone, il Comune di Frosinone e il Comune di Alatri e ad un successivo Protocollo del 4 marzo 2005 - è stata istituita la società "Frosinone Multiservizi s.p.a." con finalità sociali, economiche, culturali e occupazionali.

La società ha per oggetto sociale la cura e la manutenzione del patrimonio immobiliare, la gestione e il controllo della Cosap, il rilascio di autorizzazioni e concessioni nel settore idrico e in settori connessi, la gestione, la manutenzione e la sorveglianza nei parcheggi, la resa dei servizi di disinfestazione, i servizi culturali, i servizi cimiteriali, i servizi di viabilità e arredo urbano, i servizi di manutenzione della segnaletica stradale, la gestione degli asili nido, i servizi di assistenza agli scuolabus, i servizi di prossimità alle famiglie, l'esercizio di ogni altro servizio pubblico e/o di pubblica utilità in settori complementari o affini a quelli già indicati.

La composizione della compagine sociale indica che il Comune di Frosinone e la Provincia di Frosinone detengono ciascuno il 20 per cento del capitale sociale; che l'11 per cento è detenuto dal Comune di Alatri mentre il restante 49 per cento è attualmente detenuto dalla Regione Lazio mediante una sua società, interamente partecipata, la "Sviluppo Lazio s.p.a." (ex "Proteo s.p.a."). Sempre il Sindaco ha fatto presente che la Giunta della Regione Lazio ha preannunciato il conferimento di tutte le proprie quote societarie a favore della "Sviluppo Lazio s.p.a." e che i rapporti con i singoli

Enti sottoscrittori sono regolati da apposite convenzioni anche per quanto riguarda la dotazione organica e il personale destinato a ciascuno di essi.

L'istruttoria, effettuata in sede di esame del rendiconto 2008 (deliberazione n. 41/2011), ha evidenziato un forte squilibrio strutturale fra ricavi e costi di produzione nella gestione caratteristica della società e rilevato che l'equilibrio finanziario per l'anno 2009 è stato conseguito a seguito di cospicua contribuzione regionale; che detto contributo è stato erogato dalla Regione Lazio in base ad un accordo sottoscritto in data 24 aprile 2009 tra tutti gli Enti locali, partecipi della compagine sociale; che ciascuno di essi si è impegnato ad approvare un piano economico aziendale idoneo ad assicurare l'equilibrio di gestione per il biennio 2009-2011; che attualmente (2011) la società occupa circa 220 unità di personale, molte dei quali provenienti da accordi di stabilizzazione di lavoratori socialmente utili, concordati a livello regionale e che di tale dotazione organica, circa 84 unità di personale sono al momento fruitori della Cassa Integrazione Guadagni.

Nella richiesta di parere è precisato che all'assunzione del personale la società ha proceduto, in esecuzione della legge regionale 22 luglio 2002, n. 21, recante *"Misure eccezionali per la stabilizzazione occupazionale dei lavoratori socialmente utili e di altre categorie svantaggiate di lavoratori nell'ambito delle politiche attive del lavoro"*, con criteri di evidenza pubblica attraverso una selezione che ha interessato il bacino dei lavoratori socialmente utili presso gli enti soci 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) e che si è fatto ricorso a criteri di selezione e di valutazione basati sull'esperienza professionale in servizi socialmente utili, sull'anzianità di disoccupazione, sull'indicatore Isee e sulla conoscenza di strumenti tecnici in relazione a profili professionali oggetto di specifica valutazione e prova pratica.

Nella richiesta di parere si precisa, altresì, che un'eventuale reinternalizzazione dei servizi consentirebbe al Comune di conseguire

consistenti risparmi di spesa, quantificabili in circa il 25 per cento dei costi sin'ora sostenuti, e che l'eventuale superamento dei limiti stabiliti per la spesa per il personale sarebbe, a suo dire, compensato da una consistente riduzione della "spesa per servizi" e della "spesa corrente", tanto più che l'incidenza della spesa per il personale sulle spese correnti è nel bilancio di previsione per il 2011 pari al 29,20 per cento e che l'ente ha rispettato il patto di stabilità.

DIRITTO

Questioni preliminari

La richiesta di parere, rientrante nell'esercizio della funzione consultiva, intestata alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, ex art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, è subordinata alla previa verifica di ammissibilità sia sotto il profilo soggettivo – legittimazione dell'organo richiedente - che sotto il profilo oggettivo - attinenza del quesito alle materie di contabilità pubblica.

Quanto al profilo soggettivo, la richiesta, inoltrata a firma e per mezzo del Sindaco, quale soggetto legittimato ad esprimere la volontà e ad impegnare il Comune verso l'esterno (art. 50 TUEL), è da ritenere ammissibile, in conformità al costante orientamento di questa Sezione, tenuto anche conto che la mancata interposizione del Consiglio delle Autonomie Locali - ancorché non motivata da parte del Comune richiedente anche in relazione al ruolo che detto Organo permanente di consultazione e di raccordo fra la Regione e gli Enti locali, è chiamato a svolgere per promuovere meccanismi concertativi e di collaborazione tra i diversi livelli territoriali di governo – non può costituire elemento ostativo all'esame della richiesta di parere, considerato che si tratta di un adempimento di carattere procedurale che il già richiamato art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 non prescrive in modo cogente, ma solo in via di principio (cfr. anche SSRR del. n. 3/CONTR/2011 e del. n. 48/CONTR/2011).

Sotto il profilo oggettivo dell'ammissibilità della richiesta di parere, rileva questa Sezione che il quesito attiene all'applicazione di norme

finanziarie in materia di contenimento della spesa per il personale che, per pacifico orientamento della giurisprudenza contabile, riaffermato con deliberazione di indirizzo dalle Sezioni riunite (cfr. del. n. 54/2010), sono riconducibili all'ambito della contabilità pubblica.

Resta, invece, esclusa dalla resa del parere ogni altra valutazione sulla convenienza economica che un'eventuale reinternalizzazione del personale potrebbe garantire al Comune anche avuto riguardo alle norme che disciplinano le assunzioni negli enti locali e agli impegni eventualmente assunti dal Comune nei confronti dei dipendenti della società, in quanto la materia esula dalla competenza di questa Sezione per la parte relativa al possibile insorgere di controversie rientranti nella competenza di altro giudice.

Questioni di merito

Nel merito la Sezione è chiamata ad esprimere il proprio avviso in ordine ad un'operazione di reinternalizzazione dei servizi precedentemente affidati ad una società *in house* e all'eventuale trasferimento nei ruoli del Comune del personale assunto direttamente da detta società anche in caso di superamento dei vincoli di spesa per il personale.

In disparte ogni considerazione relativa al fatto che la decisione di reinternalizzare servizi, già affidati ad una società *in house*, attiene ad una scelta propria dell'ente locale, rimessa alla sua autonomia organizzativa, è appena il caso di evidenziare che l'intera problematica è stata, in parte, già affrontata da questa e da altre Sezioni regionali della Corte dei conti.

Peraltro, le Sezioni Riunite in sede di risoluzione di questione di massima (SSRR del. n. 10/2010/PAR) si sono espresse favorevolmente alla reintegrazione nella medesima posizione giuridica del personale comunale che era stato inizialmente trasferito nella società, a condizione che: sussista una carenza organica nei ruoli e per le funzioni di competenza dei dipendenti già trasferiti presso la società concessionaria; sia assicurata la disponibilità di risorse economiche per sostenere gli oneri connessi al reinquadramento; sia espressa la volontà dell'amministrazione di procedere alla copertura dei posti

scoperti mediante la ri-ammissione dei dipendenti; l'inquadramento dei dipendenti avvenga nella medesima posizione giuridico-economica rivestita anteriormente al trasferimento presso la società concessionaria.

Orientamento questo ulteriormente arricchito da alcune pronunce delle Sezioni regionali di controllo, tra le quali merita di essere segnalata la delibera n. 1014/2010 (oltre che la n. 987/2009 della stessa Sez. regionale di controllo per la Lombardia; il referto sulle Esternalizzazioni allegato alla delibera Lombardia n. 1088 del 11.12.2009, che, a sua volta, richiama la delibera della stessa Sez. controllo Lombardia, 18 settembre 2008, n. 68), nella parte in cui ha stabilito che l'obbligo di riassunzione sussiste a condizione che vi sia stato trasferimento di personale al momento della costituzione della società o dell'affidamento diretto del servizio alla medesima e sia stato previsto, a norma di statuto o di regolamento di servizio, ovvero mediante un protocollo di intesa tra amministrazione comunale e organizzazioni sindacali di settore, il reintegro nel ruolo del comune in caso di scioglimento della società o di parziale reinternalizzazione dei servizi pubblici locali; che il computo della spesa per il personale a seguito della reinternalizzazione soggiace agli stessi vincoli di bilancio di cui all'art. 76 del DL n. 112/2008 convertito dalla Legge n.133/2008; che in ossequio al principio di tendenziale riduzione della spesa occorre che le due basi di calcolo della spesa siano omogenee e che, quindi, il confronto deve essere fatto dopo aver provveduto alla riclassificazione delle voci, secondo criteri di omogeneità che possano consentire di verificare se si è in presenza di una politica di contenimento ovvero di espansione (cfr. anche Sez Lombardia n. 104/pareri/2008 del 23 dicembre 2008); che a partire dal primo gennaio 2011 gli enti locali, in cui la spesa del personale incide in misura inferiore al 40 per cento della spesa corrente, e che possono procedere all'assunzione di nuovo personale solo al fine di reintegrare le vacanze per il personale cessato nell'anno 2010, nel limite del 20 per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente, non rientrano nella disciplina della mobilità collettiva obbligata ex art. 2112 cod. civ. in materia di

trasferimento del ramo d'azienda.

Quanto, invece, alla possibilità che venga trasferito all'ente comunale personale direttamente assunto dalla società, risultano posizioni di chiusura (Sez. regionale di controllo per il Veneto, del. n. 18 del 22 maggio 2008) dettate dalla pervasività e pregnanza dei principi che regolano l'accesso al pubblico impiego (cfr. Sez. regionale di controllo per la Sardegna del. n. 109/2010) o di maggiore cautela per un'ipotesi in cui non risultava rispettato il patto di stabilità - considerato che *"il riassorbimento del personale della società deve essere valutato alla stregua di una nuova assunzione e, di conseguenza, laddove attuato, determinerebbe una crescita delle spese di personale non in linea con l'obbligo di contenimento imposto dalle norme. ... Il trasferimento nei ruoli del Comune non consente, infatti, di eludere le norme che impongono vincoli e limiti precisi alle assunzioni dirette"* (Sez. regionale di controllo per il Lazio, del. n. 8 del 4 febbraio 2010) – o ancora posizioni che prevedono la possibilità, o meglio, l'obbligo in caso di trasferimento di funzioni o attività pubbliche, di reintegrare nei ruoli e nelle mansioni il personale pubblico già trasferito e retrocesso all'ente per effetto della reinternalizzazione delle funzioni o delle attività (Sez. regionale di controllo per la Lombardia, del. n. 860 del 14 settembre 2010).

La stessa Sezione regionale di controllo per la Lombardia ha, da ultimo, sollevato questione di massima dinanzi alle Sezioni Riunite, allo scopo di verificare se prevalgono i vincoli di finanza pubblica ovvero gli obiettivi di efficienza, efficacia ed economicità, ai quali deve ispirarsi l'azione amministrativa, osservando che un'interpretazione letterale dei vincoli di finanza pubblica in materia di spesa del personale potrebbe essere anche potenzialmente lesiva di due principi costituzionali: quello del rispetto dell'autonomia organizzativa degli enti territoriali (art. 114 Cost.) e quello di economicità ed efficacia dell'attività amministrativa (art. 97 Cost.) (Sez. regionale di controllo per la Lombardia, del. n. 428 del 30 giugno 2011).

Nel caso di specie, secondo quanto riferito in sede di richiesta di

parere, il personale della società "Frosinone Multiservizi s.p.a." è stato assunto con criteri di evidenza pubblica attraverso una selezione che ha limitato l'ambito oggettivo di riferimento al bacino dei lavoratori socialmente utili appartenenti al territorio degli enti conferenti (Regione Lazio, Provincia di Frosinone, Comune di Frosinone, Comune di Alatri); i criteri di selezione e di valutazione, ai quali si è fatto ricorso si sono basati, in linea con analoghi criteri utilizzati dai Centri per l'impiego per l'avvio al lavoro in profili professionali simili, sull'esperienza professionale in servizi socialmente utili, sull'anzianità di disoccupazione, sull'indicatore Isee e sulla conoscenza di strumenti tecnici in relazione a profili professionali oggetto di specifica valutazione e prova pratica.

L'elemento discriminante rispetto alle fattispecie già esaminate da altre Sezioni regionali di controllo risiede nel fatto che nel caso di specie si tratta di dipendenti acquisiti direttamente dalla società partecipata in base a procedure selettive riservate a particolari categorie di soggetti - lavoratori socialmente utili e categorie svantaggiate di lavoratori - e collegate ad un certo territorio di riferimento.

Rispetto ad essi si pone, poi, un'ulteriore questione relativa alla possibilità che nei confronti dei lavoratori della società possa trovare applicazione l'art. 2112 del cod. civ. in materia di trasferimento del ramo di azienda, in virtù del richiamo operato dall'art. 31 del D.Lgs. n. 165/2001, concernente l'istituto della mobilità collettiva obbligatoria in caso di trasferimento o conferimento di attività, svolte da p.a., enti pubblici o loro aziende e strutture ad altri soggetti, pubblici o privati e della disciplina di cui all'art. 35 dello stesso D. Lgs. n. 165/2001.

In correlazione con la questione di massima sollevata dalla Sezione regionale di controllo per la Lombardia con deliberazione n. 428 del 30 giugno 2011 sull'ammissibilità dei processi di reinternalizzazione del personale della società affidataria di servizi pubblici e/o di pubblica utilità, pendente dinanzi alle Sezioni Riunite, il Collegio ritiene - anche in previsione di un'eventuale

esame congiunto delle problematiche - che anche i seguenti quesiti rivestano carattere di particolare rilevanza in materia di contabilità pubblica:

“Se in caso di reinternalizzazione di un servizio pubblico e/o di pubblica utilità e di eventuale trasferimento nei ruoli dell'ente locale del personale precedentemente assunto da una società in house, possa ritenersi che le particolari procedure di selezione effettuate per l'assunzione di lavoratori socialmente utili e di lavoratori appartenenti a categorie svantaggiate siano sufficienti ad assicurare il rispetto del principio della concorsualità per l'accesso al pubblico impiego”.

“Se nei confronti dei lavoratori della società possa trovare applicazione l'art. 2112 del cod. civ., in materia di mantenimento dei diritti dei lavoratori in caso di trasferimento del ramo di azienda”.

P.Q.M.

la Sezione sospende la pronuncia sulla richiesta di parere pervenuta dal Comune di Frosinone e delibera di proporre al Signor Presidente della Corte dei conti di volere deferire alle Sezioni Riunite la questione di massima ai sensi dell'art. 17, comma 31, del D.I. n. 78/2009 convertito dalla Legge n. 102/2009.

Dispone che la presente deliberazione venga trasmessa, a cura della Segreteria, all'ufficio di Presidenza della Corte dei conti.

Il Relatore

f.to (dott.ssa Donatella Scandurra)

Il Presidente

f.to (dott. Vittorio Zambrano)

Depositata in Segreteria il 2 novembre 2011

Il Direttore del Servizio di Supporto

f.to (dott.ssa Chiara Samarelli)