



**REPUBBLICA ITALIANA**

**LA CORTE DEI CONTI**

**IN**

**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA**

**LOMBARDIA**

composta dai magistrati:

|                                  |                               |
|----------------------------------|-------------------------------|
| dott. Giancarlo Astegiano        | Presidente f.f.               |
| dott. Gianluca Braghò            | Primo Referendario            |
| dott.ssa Laura De Rentiis        | Primo Referendario (relatore) |
| dott. Donato Centrone            | Referendario                  |
| dott. Andrea Luberti             | Referendario                  |
| dott. Paolo Bertozzi             | Referendario                  |
| dott. Cristian Pettinari         | Referendario                  |
| dott. Giovanni Guida             | Referendario                  |
| dott.ssa Sara Raffaella Molinaro | Referendario                  |

**nella camera di consiglio del 13 luglio 2015**

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

Vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la deliberazione n. 1/pareri/2004 del 3 novembre 2004 con la quale la Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento e sulla formulazione dei pareri previsti dall'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista la nota pervenuta il 4 maggio 2015 (prot. n. 76/pareri/2015) con la quale il Sindaco del Comune di Busto Arsizio (VA) ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

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

l'adunanza odierna per deliberare sulla richiamata richiesta di parere;

Udito il relatore, Laura De Rentiis;

### **OGGETTO DEL PARERE**

Il Sindaco del Comune di Busto Arsizio ha posto alla Sezione un quesito del seguente tenore: "se sia possibile effettuare una reinternalizzazione dei servizi precedentemente affidati alla società *in house* (retrocessione del ramo d'azienda) con conseguente trasferimento del personale a suo tempo ceduto alla società, il quale verrebbe ritrasferito nei ruoli dell'ente locale avvalendosi del *budget* assunzionali 2015 e 2016 o se, tali *budget*, debbano anche in questo caso essere riservati alla ricollocazione delle unità soprannumerarie del personale delle province".

### **PREMESSA**

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta proveniente dal Comune di Busto Arsizio rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7 comma ottavo, della legge 6 giugno 2003, n. 131, norma in forza della quale Regioni, Province e Comuni possono chiedere a dette Sezioni pareri in materia di contabilità pubblica, nonché ulteriori forme di collaborazione ai fini della regolare gestione finanziaria, dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

In proposito, questa Sezione ha precisato, in più occasioni, che la funzione di cui al comma ottavo dell'art. 7 della legge n. 131/2003 si connota come facoltà conferita agli amministratori di Regioni, Comuni e Province di avvalersi di un organo neutrale e professionalmente qualificato per acquisire elementi necessari ad assicurare la legalità della loro attività amministrativa.

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 (per tutte: parere sez. Lombardia, 11 febbraio 2009, n. 36).

Infatti, deve essere messo in luce 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.

### **AMMISSIBILITA' SOGGETTIVA**

Riguardo all'individuazione dell'organo legittimato ad inoltrare le richieste di parere dell'ente comunale, si osserva che il sindaco del comune è l'organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere in quanto riveste il ruolo di rappresentante dell'ente ai sensi dell'art. 50 T.U.E.L.

Pertanto, la richiesta di parere è ammissibile soggettivamente poiché proviene dall'organo legittimato a proporla.

### **AMMISSIBILITA' 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 ulteriore 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.

Appare conseguentemente 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 si connotano sulle funzioni sostanziali di controllo collaborativo ad esse conferite dalla legislazione positiva.

Al riguardo, 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 della nozione 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 nella esclusiva competenza dell'autorità che la svolge; nonché esclude, altresì, 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.

Con specifico riferimento alla richiesta oggetto della presente pronuncia la Sezione osserva che rientra nella materia della contabilità pubblica, poiché attiene alla disciplina contenuta in leggi finanziarie, sul contenimento e sull'equilibrio della spesa pubblica, incidente sulla formazione e gestione del bilancio dell'ente, in relazione alle norme che disciplinano la spesa per il personale.

La richiesta di parere in esame risponde ai requisiti indicati sopra e pertanto, è da ritenere ammissibile e può essere esaminata nel merito.

### **MERITO**

In via preliminare la Sezione precisa che la decisione se procedere o meno alla reinternalizzazione dei servizi affidati alla società *in house* attiene al merito dell'azione amministrativa e rientra, ovviamente, nella piena ed esclusiva discrezionalità e responsabilità dell'ente che potrà orientare la sua decisione in base alle conclusioni contenute nel parere della Sezione.

Chiarito ciò occorre esaminare il quesito formulato dall'ente locale: è possibile effettuare una reinternalizzazione dei servizi precedentemente affidati alla società *in house* (retrocessione del ramo d'azienda) con conseguente trasferimento del personale a suo tempo ceduto alla società, il quale verrebbe ritrasferito nei ruoli dell'ente locale avvalendosi del *budget* assunzionali 2015 e 2016, o detti *budget* devono essere riservati alla ricollocazione delle unità soprannumerarie del personale delle province?

E' pacifico in seno alla giurisprudenza contabile il principio secondo cui gli enti locali che procedono ad assumere il personale delle società *in house* soggiacciono a tutti gli stessi limiti di spesa per il personale che vincolano gli enti che attivano una nuova assunzione al di fuori di un procedimento di reinternalizzazione di un servizio (Corte Conti, sez. riun. n. 4/CONTR/12 del 3 febbraio 2012).

Detto assunto, dunque, va coordinato con la norma contenuta nel comma 424 della l. n. 190/14 che recita: "Le regioni e gli enti locali, per gli anni 2015 e 2016, destinano le risorse per le assunzioni a tempo indeterminato, nelle percentuali stabilite dalla normativa vigente, all'immissione nei ruoli dei vincitori di concorso pubblico collocati nelle proprie graduatorie vigenti o approvate alla data di entrata in vigore della presente legge e alla ricollocazione nei propri ruoli delle unità soprannumerarie destinatarie dei processi di mobilità. Esclusivamente per le finalità di ricollocazione del personale in mobilità le regioni e gli enti locali destinano, altresì, la restante percentuale della spesa relativa al personale di ruolo cessato negli anni 2014 e 2015, salva la completa ricollocazione del personale soprannumerario. Fermi restando i vincoli del patto di stabilità interno e la

sostenibilità finanziaria e di bilancio dell'ente, le spese per il personale ricollocato secondo il presente comma non si calcolano, al fine del rispetto del tetto di spesa di cui al comma 557 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296. Il numero delle unità di personale ricollocato o ricollocabile è comunicato al Ministro per gli affari regionali e le autonomie, al Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e al Ministro dell'economia e delle finanze nell'ambito delle procedure di cui all'accordo previsto dall'articolo 1, comma 91, della legge 7 aprile 2014, n. 56. Le assunzioni effettuate in violazione del presente comma sono nulle”.

La Sezione delle Autonomie (delib. n. 19 /SEZAUT/2015/QMIG del 16 giugno 2015), in linea generale, ha ricordato che *«con l'art. 1, comma 424 della legge 190/2014 (legge di stabilità 2015) è stata introdotta una disciplina particolare delle assunzioni a tempo indeterminato, derogatoria, per gli anni 2015 e 2016 di quella generale; eventuali assunzioni effettuate in difformità da dette disposizioni, sono colpite da nullità di diritto ("le assunzioni effettuate in violazioni del presente comma sono nulle" comma 424, ultimo periodo). Peraltro tale particolarità della disciplina non va intesa alla stessa stregua del carattere della specialità tipico della configurazione delle antinomie giuridiche; per queste, infatti, il fondamento derogatorio risiede in una diversa, sostanziale e strutturale esigenza di eccezione alla norma generale: nel comma 424 la finalità derogatoria concretamente riferibile alla priorità della ricollocazione, discende dalla specifica e temporanea esigenza di riassorbimento del personale soprannumerario. Soddisfatta tale esigenza è la stessa norma che contempla, implicitamente, la riepansione della disciplina ordinaria: "salva la completa ricollocazione del personale soprannumerario">>.*

La medesima delibera, inoltre, ha fornito indicazioni interpretative su numerose questioni di massima sollevate dalle Sezioni regionali di controllo della Lombardia e del Piemonte, ha affermato che la presenza di eventuali condizioni eccezionali dell'ente non giustifica la deroga alla previsione contenuta nel comma 424 cit. in quanto la norma da ultimo richiamata *"è concretamente riferibile alla priorità della specifica e temporanea esigenza della ricollocazione del personale soprannumerario degli enti destinatari del riordino ex legge n. 56/2014"*.

Ne consegue che traslando il principio di diritto affermato dalla Sezione delle Autonomie al caso di specie, questa Sezione ritiene che se l'ente locale deve coprire posti in organico per i quali è necessaria una specifica professionalità per garantire l'espletamento del servizio reinternalizzato, l'ente può assumere solo nei modi indicati dal comma 424; solo qualora venisse constatata l'inesistenza di tali professionalità tra le unità soprannumerarie da ricollocare, l'ente potrà procedere ad assumere nei modi ordinari. Tale ricerca va riferita non al solo personale della

Provincia di appartenenza, ma a tutto il personale delle Province interessate alla ricollocazione come individuato ai sensi del comma 422 dell'art. 1 della legge 190/2014". Dunque, solo in quest'ultima particolare ipotesi l'ente potrà procedere a reinternalizzare il personale della società *in house* e sempre che, ovviamente, sussistano tutti i presupposti che ne consentano la reinternalizzazione (ad esempio, assunzione a suo tempo del personale mediante selezione pubblica).

**P.Q.M.**

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore

(dott.ssa Laura De Rentiis)

Il Presidente

(dott. Giancarlo Astegiano)

Depositata in Segreteria il

20 luglio 2015

Il Direttore della Segreteria

(Dott.ssa Daniela Parisini)