

**CORTE DEI CONTI**

**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE**

Delibera n. 30/2012/SRCPIE/QMIG

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, nella camera di consiglio del 3 aprile 2012

composta dai Magistrati:

Dott.ssa	Enrica	LATERZA	Presidente
Dott.	Mario	PISCHEDDA	Consigliere relatore
Dott.	Gianfranco	BATTELLI	Consigliere
Dott.	Giancarlo	ASTEGIANO	Consigliere
Dott.	Giuseppe Maria	MEZZAPESA	Primo Referendario
Dott.	Walter	BERRUTI	Primo Referendario
Dott.ssa	Alessandra	OLESSINA	Primo 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 l'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista 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 n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;

Vista la nota proveniente dal Comune di Santhià (VC) n. 2682/12 in data 15 febbraio 2012, trasmessa per il tramite del Consiglio delle Autonomie, con nota di quest'ultimo (n. 402 del 16 febbraio 2012), pervenuta in data 7 marzo 2012, avente per oggetto la richiesta di conferma o riformulazione del parere reso da questa sezione con delibera n 3/2012 alla luce di quanto affermato dalle Sezioni Riunite con la delibera 3/2012.

Vista l'Ordinanza n. 12/2012, con la quale il Presidente di questa Sezione di controllo ha convocato la Sezione per l'odierna seduta e ha nominato relatore il Consigliere Mario Pischedda;

Udito il relatore;

Ritenuto in

#### **FATTO**

Con la nota indicata in epigrafe il Comune di Santhià ha chiesto la "conferma o riformulazione" del parere reso da questa sezione con delibera n 3/2012 alla luce di quanto affermato dalle Sezioni Riunite con la delibera 3/2012.

#### **DIRITTO**

##### **1. Ammissibilità della richiesta.**

La richiesta di parere in esame proviene dal Comune di Santhià, è stata formalizzata dal suo Sindaco ed è stata trasmessa per il tramite del Consiglio delle autonomie; essa, pertanto, sotto il profilo soggettivo si palesa ammissibile.

Per quanto riguarda il profilo oggettivo si richiamano integralmente le argomentazioni già svolte nella delibera di questa Sezione n 3/2012

##### **2. Merito**

**2.1.** Il comune di Santhià con nota prot n. 15684 in data 4 novembre 2011, trasmessa per il tramite del Consiglio delle Autonomie, premesso che doveva porre in liquidazione ai sensi dell'art 14 c. 32 della legge 122/2010, la società in house denominata "Servizi Pubblici Locali Città di Santhià s.r.l." chiedeva un parere in merito alla possibilità di assumere in

proprio la gestione dei servizi precedentemente affidati alla società e di reintegrare i lavoratori, ex dipendenti comunali, nell'organico dell'amministrazione civica.

In caso di risposta affermativa, chiedeva di sapere "come ci si dovrà comportare" in merito alla riduzione delle spese di personale rispetto all'anno precedente, prevista dall'articolo 1 c. 557 della legge 296/2006, come sostituito dalla legge 122/2010, al rispetto del patto di stabilità ed alle limitazioni previste dalla legge 220/2010.

Infine il comune, premesso che dall'esame dei bilanci societari si evidenziano perdite superiori all'ammontare del capitale sociale ed urgenti debiti verso terzi, chiedeva di sapere se in sede di liquidazione è possibile riconoscere i debiti della società come debiti fuori bilancio.

Con delibera n 3/2012, depositata il 19 gennaio 2012, questa Sezione ha fornito le seguenti risposte.

1) quanto alla possibilità di riassumere in proprio la gestione dei servizi (Farmacia, Asilo Nido e Casa Soggiorno Anziani), precedentemente affidati alla società *in house* "Servizi Pubblici Locali Città di Santhià s.r.l.", che l'ente deve liquidare ai sensi dell'art. 14, c. 32 del d.l. 78/2010 convertito, con modificazioni, dalla legge 122/2010, la Sezione ha ritenuto che doveva essere il comune a valutare la loro rilevanza economica. Se la escludeva, sarebbe stata ammissibile la riassunzione in proprio della gestione degli stessi alla luce della sentenza della corte costituzionale n 272 del 2004, invece se la affermava veniva in rilievo l'art. 4 del d.l. 13 agosto 2011, n.138 convertito nella legge n. 148/2011 come modificato dall'art. 9 della legge 183/2011. Ha ritenuto inoltre che non si rinveniva alcun ostacolo per una gestione diretta da parte dell'ente della farmacia comunale.

Nel parere veniva tuttavia evidenziato che la materia era in piena evoluzione tanto che era stato preannunziata l'emanazione di un decreto legge, il che è puntualmente avvenuto. Pertanto le indicazioni fornite vanno integrate con le modifiche apportate dal d.l. 24 gennaio 2012, n. 1, recante disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e

la competitività, convertito con modificazioni nella l. 24/03/2012, n. 27. In particolare vanno richiamate le disposizioni contenute negli articoli 11 (in materia di farmacie) e 25 (in materia di servizi pubblici locali).

2) In ordine alla possibilità di reintegrare nell'organico dell'Ente il personale comunale già trasferito alla società in house che si deve porre in liquidazione, la Sezione, dopo aver preso atto che *"nella richiesta di parere il Comune riferisce che, in base ad un verbale di accordo sottoscritto tra lo stesso ente, la Società e le Organizzazioni sindacali, è stato previsto che, qualora il comune dovesse riassumere in proprio la gestione dei servizi, si sarebbe impegnato, ferma restando la valutazione dei presupposti giuridici, a reintegrare i soli lavoratori ex dipendenti comunali nell'organico dell'Ente"*, ha richiamato la delibera delle Sezioni Riunite n 8/2010 ed ha ritenuto che *"alla luce dei principi affermati dalle Sezioni Riunite, ove l'ente abbia lasciato vacanti in organico i posti del personale trasferito, oppure abbia ridotto il proprio organico e lo rispande in conseguenza della reinternalizzazione dei servizi, è possibile la riassunzione del personale che era stato precedentemente trasferito alla società in house"*.

3) Infine, con riferimento alle conseguenze dell'eventuale riammissione in servizio dei dipendenti precedentemente trasferiti alla società sull'obbligo di riduzione delle spese di personale sancito dall'articolo 1, comma 557, della L 296/2006, la Sezione ha evidenziato come un'interpretazione letterale dei commi 557, 557 bis e 557 ter del citato art. 1, *"precluderebbe di fatto la possibilità di reinternalizzare i servizi, giacché la riammissione in servizio del personale trasferito alla società in house determina, in valori assoluti, un aumento della spesa per il personale, con l'applicazione delle conseguenti sanzioni"*.

Ha pertanto ritenuto che *"in presenza di una reinternalizzazione, occorre procedere ad un diverso computo della spesa del personale, includendo nella spesa da prendere come base di calcolo per accertare la riduzione, le spese per il personale da riassumere sostenute dalla*

*società in house (in tal senso Sez. Lombardia delibere 104/2008 1014/2010)", osservando che detta conclusione, avvalorata dall'art. 20, comma 9, d.l. 6 luglio 2011, n. 98, convertito con l. 15 luglio 2011, n. 111 - che ha modificato il comma 7 dell'art. 76 D.L. n. 112/08 - consente la reinternalizzazione del personale ed il rispetto sostanziale dell'obbligo di riduzione della spesa per il personale (art 1 comma 557 legge 296/2006), fermo restando il rispetto del rapporto complessivo tra le spese di personale ed il volume generale delle spese correnti, per poter effettuare assunzioni (art. 20, comma 9, d.l. 98/2011 citato).*

**2.2.** Dopo il deposito della delibera di questa Sezione, avvenuto si ricorda il 19 gennaio 2012, è stata pubblicata in data 3 febbraio 2012, la delibera delle Sezioni Riunite, n 3/2012.

Le Sezioni Riunite, esaminata la tesi, fatta propria nel parere e nella delibera di rimessione, di un'interpretazione non letterale, dell'art. 1, c. 557, 557 bis e 557 ter, della legge 296/2006, hanno ritenuto che anche in caso di reinternalizzazione di servizi precedentemente affidati a soggetti esterni, non si può derogare alle norme in materia di contenimento della spesa per il personale. Queste ultime, infatti, costituiscono 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.

A tali conclusioni le SSRR sono pervenute premettendo che *"appartiene alla sfera discrezionale della singola amministrazione la scelta concreta delle modalità gestionali più idonee a soddisfare le varie esigenze connesse alle finalità istituzionali"* e che *"il nuovo quadro ordinamentale - sostanzialmente improntato ad un disfavore verso l'affidamento all'esterno di servizi ed attività considerate non strategiche (o comunque non compatibili con le finalità istituzionali dell'ente locale) ed al recupero di una effettiva concorrenzialità nell'affidamento di servizi di rilevanza economica - si riconduce nell'attuale contingenza ad un più ampio sforzo di contenimento delle spese correnti del settore, dirette ad evitare il*


*rischio di un ulteriore peggioramento dei saldi di finanza pubblica". Pur essendo consapevoli che la rigida applicazione dell'obbligo di ridurre annualmente la spesa per il personale (art. 1, commi 557, 557 bis e 557 ter, della legge 296/2006) e dell'obbligo di rispettare il rapporto strumentale tra spese del personale e spese correnti, (art. 76 c 7 della l. 133/2008, come modificato dalla l. 111/2011 e successive modificazioni ) "pone seri limiti alla scelta degli enti locali nella scelta organizzativa più idonea nella gestione dei servizi ... atteso che la possibilità di reinternalizzare un servizio precedentemente affidato all'esterno, pur se più economica, efficiente ed efficace, è destinata comunque ad incidere sulla complessiva voce di spesa per il personale se questa non può essere rapportata anche alla spesa sostenuta allo stesso titolo nell'altra forma organizzativa" e che "tale criticità emerge proprio nell'ambito degli enti locali più virtuosi", le Sezioni Riunite non hanno ritenuto di aderire all'interpretazione più estensiva. In particolare hanno ritenuto che "osta ad una immediata applicazione di tale interpretazione l'ampia difformità delle soluzioni organizzative adottate dagli enti locali", nonché una serie di ostacoli normativi analiticamente elencati al punto 4 della delibera 3/2012.*

**2.3.** Questa Sezione ritiene che il principio sancito dalle Sezioni Riunite non può essere applicato alla fattispecie in esame

Va innanzi tutto evidenziato che il comune di Santhià, avendo meno di 10.000 abitanti, deve mettere in liquidazione, ai sensi dell'art 14 c. 32 della legge 122/2010, la società in house denominata "Servizi Pubblici Locali Città di Santhià s.r.l. Non si tratta, pertanto, di una libera scelta, ma dell'adempimento di un preciso obbligo legislativo.

In conseguenza di ciò è altrettanto obbligatoria la reintegrazione degli ex dipendenti comunali trasferiti alla società, atteso che, come è stato riferito, "in base ad un verbale di accordo sottoscritto tra lo stesso ente, la Società e le Organizzazioni sindacali, è stato previsto che, qualora il comune dovesse riassumere in proprio la gestione dei servizi, si

sarebbe impegnato, ferma restando la valutazione dei presupposti giuridici, a reintegrare i soli lavoratori ex dipendenti comunali nell'organico dell'Ente". L'obbligatorietà della reintegrazione discende sia, dall'impegno assunto, la cui violazione esporrebbe l'Ente ad un contenzioso il cui esito sfavorevole avrebbe un costo economico sicuramente elevato, sia del principio sancito dall'art. 31 del dlgs.165/2001.

Non ignora la Sezione che le stesse Sezioni riunite, nella delibera 4/2012, hanno ritenuto che la norma non operi nel caso di reinternalizzazione di servizi, ma ritiene che le argomentazioni svolte non sono applicabili alla fattispecie in esame. Infatti, il principale ostacolo all'applicazione della norma, individuato nel mancato rispetto dell'art. 97 c. 3 Cost, nel caso in esame è insussistente, trattandosi, si ripete, non di personale assunto direttamente dalla società, ma di personale ex dipendente comunale transitato, proprio in virtù del citato art. 31, alle dipendenze della società in house. 

Peraltro, un'interpretazione della suddetta norma che ne consenta l'applicazione solo al personale in uscita e non a quello, precedentemente uscito, che debba rientrare, collegherebbe la conservazione del posto di lavoro non all'effettivo svolgimento del servizio, ma alla diversa modalità di erogazione dello stesso. E ciò non pare in linea con l'art. 25 del d.l. 24 gennaio 2012, n. 1, convertito con modificazioni nella l. 24/03/2012, n. 27, che ha aggiunto all'art 4 c. 11 del dl 138/2011, convertito, con modificazioni, dalla legge 148/2011, (norma che disciplina il contenuto del bando di gara per il conferimento della gestione di servizi pubblici) la lettera *g) bis* prevedendo l'indicazione nel suddetto bando dei " *criteri per il passaggio dei dipendenti ai nuovi aggiudicatari del servizio, prevedendo, tra gli elementi di valutazione dell'offerta, l'adozione di strumenti di tutela dell'occupazione*".

**2.4.** Va infine rilevato che le argomentazioni che secondo le Sezioni riunite impediscono di aderire all'interpretazione sostenuta nel parere di questa Sezione non sono rinvenibili nel

caso di specie.

Innanzitutto va evidenziato che la stessa delibera riconosce come l'interpretazione proposta *"si attaglierebbe esclusivamente alle gestioni affidate direttamente a società interamente partecipate che svolgono la propria attività esclusivamente per l'ente controllante"* ipotesi che coincide esattamente con quella in esame.

Anche la *"parziale definizione delle modalità di calcolo della spesa di personale degli enti e delle società partecipate"* non è opponibile nel caso in esame atteso che, come riconosciuto sempre dalla stessa delibera *"la recente deliberazione n. 14/2011 della Sezione delle autonomie suggerisce nell'attesa della definizione di uno schema di bilancio consolidato un criterio metodologico limitato alle società interamente partecipate"*.



**2.5.** L'obbligatoria liquidazione della società, la conseguente riassunzione dei dipendenti transitati, e l'obbligo di rispettare il limite sulle spese del personale diventano pertanto oggettivamente inconciliabili tra di loro, ed inducono questa Sezione a rimettere alle Sezioni Riunite l'esame della questione relativamente al concreto coordinamento della obbligatoria liquidazione di una società in house ai sensi dell'art 14 c. 32 della legge 122/2010, con il conseguente obbligo, derivante da un accordo stipulato tra la Società l'ente e le organizzazioni sindacali, di reintegrare i soli lavoratori ex dipendenti comunali nell'organico dell'Ente, con il rispetto delle norme che dettano limiti per le spese di personale.

#### **P.Q.M.**

la Sezione regionale di controllo del Piemonte della Corte dei conti sospende la pronuncia e sottopone al Presidente della Corte dei conti la valutazione, ai sensi dell'art. 17, c. 31 del d.l. 1° luglio 2009, n. 78, conv. dalla l. 3 agosto 2009, n. 102, relativa all'opportunità di rimettere alle Sezioni Riunite della Corte la seguente questione di massima:

*"Se un comune con meno di 10.000 abitanti, che deve mettere in liquidazione, ai sensi dell'art 14 c. 32 della legge 122/2010, una propria società in house e che si è obbligato con un accordo sottoscritto tra lo stesso ente, la Società e le Organizzazioni sindacali, a*



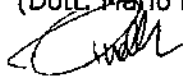
*reintegrare i soli lavoratori ex dipendenti comunali nell'organico dell'Ente, in ipotesi di reinternalizzazione del servizio, sia tenuto a rispettare l'obbligo di riduzione delle spese di personale, previsto dall'articolo 1 c. 557 della legge 296/2006, come sostituito dalla legge 122/2010".*

Copia della presente delibera sarà trasmessa, a cura della Segreteria, all'Ufficio di Presidenza della Corte dei conti ed all'Amministrazione richiedente.

Così deliberato in Torino nell'adunanza del giorno 3 aprile 2012.

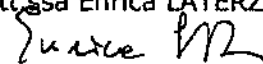
IL RELATORE

(Dott. Mario PISCHEDDA)



IL PRESIDENTE

(Dott.ssa Enrica LATERZA)



Depositata in Segreteria il = 4 APR. 2012

Per il Funzionario preposto

(Dott. Guido CURRE)

