

**Deliberazione n. 142/2017/PAR**



*Corte dei Conti*

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati:

dott. Carlo Greco	presidente
dott. Massimo Romano	consigliere
dott. Paolo Romano	consigliere (relatore)
dott. Riccardo Patumi	primo referendario
dott. Federico Lorenzini	primo referendario

**Adunanza del 12 settembre 2017**

**Richiesta di parere del Comune di Cesena (FC)**

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

Vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

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

Visti la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e il decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito con modificazioni dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639, recanti disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della Corte dei conti;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite n. 14 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, da ultimo modificata con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 dell'11 giugno 2008;

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;

Vista la legge della Regione Emilia-Romagna 9 ottobre 2009, n. 13, istitutiva del Consiglio delle autonomie locali;

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie del 4 giugno 2009 n.9/SEZAUT/2009/INPR;

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie del 19 febbraio 2014 n. 3/ SEZAUT/2014/QMIG;

Viste le deliberazioni delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 8 del 26 marzo 2010 e 54 del 17 novembre 2010;

Visto l'articolo 17, comma 31, del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102;

Visto l'articolo 6, comma 4, del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

Vista la richiesta di parere avanzata dal Sindaco del Comune di Cesena il 4 aprile 2017;

Visto il parere dell'8 maggio 2017 del gruppo tecnico istituito presso il Consiglio delle autonomie locali;

Vista l'ordinanza presidenziale n. XX del XXXXXXXX XXXX, con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale della Sezione;

Udito nella camera di consiglio il relatore;

Considerato in

### **Fatto**

Il Sindaco del Comune di Cesena ha avanzato una richiesta di parere in ordine alla possibilità di effettuare tre assunzioni a tempo indeterminato necessarie ad erogare servizi sociali - con gestione in forma associata - alla popolazione dei Comuni dell'Unione Valle del Savio (Cesena, Montiano, Mercato Saraceno, Sarsina, Bagno di Romagna e Verghereto). Al riguardo premette che il proprio Comune ha avviato, da alcuni anni, un processo di ritiro delle deleghe all'AUSL in merito alla gestione dei servizi in materia di minori e di attività socio sanitarie rivolte ad anziani ed a persone con disabilità, e che tale processo si è concluso nel 2016. In tali anni, soggiunge il Sindaco, per fare fronte all'esigenza si è provveduto ad assumere personale a tempo determinato tutt'ora in servizio, non avendo avuta la possibilità di assumerlo di ruolo vista la carenza di posti in dotazione organica mentre l'AUSL, al termine del 2016 ed a seguito del completamento del ritiro delle deleghe, ha trasferito n.3 posti di assistente sociale vacanti nella propria dotazione organica, ma non il corrispondente personale, non essendo nella possibilità di movimentare dipendenti a tempo indeterminato inquadrati nel profilo di assistente sociale.

Rispetto a tale quadro il medesimo Sindaco rappresenta che vi sarebbero ora le condizioni per cessare i rapporti di lavoro a tempo determinato ed assumere personale a tempo indeterminato, garantendo continuità e migliore qualità del servizio senza incrementare la spesa complessiva del personale poiché l'AUSL, per parte sua, "non potrà coprire i posti trasferiti assicurando quindi la neutralità dell'operazione rispetto agli equilibri generali della spesa pubblica".

In conclusione il richiedente, enunciati i vincoli in materia di spesa di personale imposti dall'art.1 commi da 557 a 557 quater della legge n.296 del 2006 (riduzione della spesa per il personale) e dall'art.1, comma 228 della legge n. 208 del 2015 (percentuali autorizzate di assunzioni a tempo indeterminato in rapporto alle cessazioni), chiede di conoscere se la richiamata vincolistica possa essere ritenuta compatibile con le prospettate tre assunzioni, a tal fine:

- rideterminando, circa il primo vincolo, la spesa storica del personale ed incrementandola dell'onere relativo alle 3 unità di personale a tempo determinato assunte sulle funzioni trasferite a fronte del passaggio di funzioni tra i due enti, tenuto conto che l'AUSL non dovrà più sostenere la spesa per l'esercizio di tali funzioni (cita al riguardo la deliberazione di questa Sezione n.15/2010/PAR);

derogando, quanto al secondo vincolo e quindi relativamente alle capacità assunzionali, al rispetto del vigente limite percentuale della spesa parametrata a quella relativa al personale cessato dal servizio nell'anno precedente, in quanto pertinente ad assunzioni per la copertura di posti derivanti da funzioni trasferite che si aggiungono a quelle già gestite dall'Ente, per le quali non è stato tuttavia trasferito personale a tempo indeterminato.

### **Diritto**

L'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003 - disposizione che costituisce il fondamento normativo della funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti - attribuisce alle Regioni e, tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche ai Comuni, alle Province e alle Città metropolitane la facoltà di richiedere alla Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

Preliminarmente, la Sezione è dunque chiamata a verificare i profili di ammissibilità soggettiva (legittimazione dell'organo richiedente) ed a valutare

quelli di ammissibilità oggettiva (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica, generalità ed astrattezza del quesito proposto, ed assenza di interferenza con altre funzioni svolte dalla magistratura contabile o con giudizi pendenti presso la magistratura civile o amministrativa).

In relazione al primo profilo, pur premettendo l'Autorità richiedente che i servizi sociali di cui trattasi sono erogati in forma associata dall'Unione dei Comuni di "Valle del Savio" (Cesena, Bagno di Romagna, Mercato Saraceno, Montiano, Sarsina, Verghereto) la medesima Autorità formula e sottoscrive, poi, l'istanza di parere circa la possibilità di assumere i tre assistenti sociali nella propria, specifica veste di Sindaco: ciò, da un lato, rende ammissibile la richiesta stessa sul piano soggettivo – considerato che essa, per come materialmente redatta, non è esplicitamente ascritta alla citata Unione che, come noto, non ha facoltà d'interpello dovendosi ritenere tassativa l'elencazione di cui al richiamato art.7, comma 8 della legge n.131 del 2003 che non la ricomprende (in tal senso Corte dei conti, sezione delle Autonomie, deliberazione 17.12.2007, n.13/AUT/2007); dall'altro, ne circoscrive l'ambito ai soli profili di stretta riferibilità alla sfera delle competenze e degli interessi del Comune di Cesena.

In relazione al secondo profilo, ovvero principalmente all'attinenza del quesito proposto con la materia della contabilità pubblica, la Sezione, tenuto conto degli indirizzi espressi nelle pronunce di orientamento generale delle Sezioni riunite (cfr. deliberazione 17 novembre 2010, n. 54) e della Sezione delle autonomie (cfr., *ex plurimis*, deliberazione n. 3/2014/SEZAUT), ritiene che la richiesta sia ammissibile, anche sul piano oggettivo, nei limiti in cui dall'interpretazione della disposizioni di cui alla richiamata disciplina vincolistica (art.1, commi da 557 a 557 *quater* della legge n.296 del 2006 ed art.1, comma 228 della legge n. 208 del 2015) possono derivare effetti sugli equilibri di bilancio; la questione presentata, nella sua essenza, risulta generale ed astratta, e non lascia emergere interferenze con funzioni svolte dalla magistratura contabile o altre magistrature.

La richiesta di parere, pertanto, può essere esaminata nel

### **Merito**

In via generale mette conto ricordare come, a partire dal 2006, siano state prospettate numerose questioni circa l'interpretazione e la corretta applicazione dei vincoli normativi in materia di assunzione di personale; questioni che sono state ripetutamente affrontate anche dalla Sezione

Autonomie della Corte dei Conti la quale - considerata la complessità e la vastità della materia- al fine di dirimerle ha nel tempo limitato il proprio esame ai dubbi direttamente ed esclusivamente attinenti la sola disciplina vincolistica (sotto il profilo letterale, sistematico e logico), conducendone l'analisi attraverso l'individuazione di un principio di diritto finalizzato a cogliere la portata generale e la ratio dei vincoli stessi, evitando così di soffermarsi su concreti aspetti gestionali, che esulano dall'ambito dell'attività consultiva intestata alla Corte dei conti quale magistratura collocata in posizione di terzietà ed indipendenza (Sezione delle autonomie, deliberazione 16/SEZAUT/2016/QMIG; Sezione delle autonomie, deliberazione n. 21/SEZAUT/2014/QMIG).

Ciò premesso la Sezione, fatti propri nel caso in esame i passaggi metodologici e concettuali testé richiamati, con riferimento allo specifico quesito evidenzia che esso:

-al di là degli aspetti organizzativi ivi dettagliatamente riportati, nella sostanza, presenta una ipotesi di "reinternalizzazione" di alcuni servizi a carattere sociale, e si propone di conoscere se - per le considerazioni esposte nella stessa richiesta di parere e riducibili alla asserita neutralità finanziaria dell'operazione- gli evocati vincoli in materia di personale, risultino o meno cedevoli, cioè recessivi, a fronte della delineata prospettiva di assunzioni necessarie ad erogare i servizi;

- nel suo nucleo, per come appena sintetizzato, è coincidente con precedenti richieste di parere, argomentate anche analogamente, già oggetto di negative statuizioni di questa Corte che, a Sezioni riunite in sede di controllo, ha ripetutamente affermato che l'ente locale, in caso di "reinternalizzazione" di servizi precedentemente affidati a soggetti esterni, non può derogare alle norme introdotte dal legislatore statale in materia di contenimento della spesa per il personale, trattandosi di disposizioni, di natura cogente, che rispondono - come più volte ribadito anche dalla Corte Costituzionale - a imprescindibili esigenze di riequilibrio della finanza pubblica per ragioni di coordinamento finanziario, connesse ad obiettivi nazionali ancorati al rispetto di rigidi obblighi comunitari, e che pertanto non consentono interpretazioni additive o derogatorie, pur nella consapevolezza di alcune criticità e discrasie del sistema, auspicabilmente da considerare *de iure condendo* (n.3/CONTR/12 del 2 febbraio 2012; n.4/CONTR/2012 del 3 febbraio 2012; n.26/CONTR/12 del 24 ottobre 2012);

- per rendere compatibili le ipotizzate assunzioni con il vincolo di cui all'art.1 comma 557 *quater* chiede, fra l'altro, se sia possibile rideterminare la spesa storica del personale modificandola, ora per allora, a fronte dell'odierno passaggio di funzioni fra i due enti, mentre questa Corte, Sezione delle Autonomie, ha affermato che è da escludere la possibilità di considerare virtualmente sostenuta una spesa che tale non è ai soli fini del rispetto del limite legislativamente imposto, enunciando il principio di diritto "A seguito delle novità introdotte dal nuovo art. 1, comma 557 *quater*, della legge n. 296/2006, il contenimento della spesa di personale va assicurato rispetto al valore medio del triennio 2011/2013, prendendo in considerazione la spesa effettivamente sostenuta in tale periodo, senza, cioè, alcuna possibilità di ricorso a conteggi virtuali." (n.25 /SEZAUT/2014/QMIG del 6 ottobre 2014; vedi anche n.98/2014/SCRPIE/PAR del 26 maggio 2014);

- quando sostiene la neutralità contabile dell'operazione limita la valutazione ai soli costi del personale, mentre appare evidente che un più analitico confronto fra tutti i costi attualmente sostenuti dalla AUSL per rendere sin qui i servizi affidatigli (in materia di minori e di attività socio sanitarie rivolte ad anziani ed a persone con disabilità) con i costi che dovrebbe sostenere l'ente per la gestione diretta, non si esaurisce nella sola spesa per il personale, attesa la necessità di valutare anche la qualità dei servizi erogati, il diverso grado di efficienza nello svolgimento delle attività rese, nonché tutte le conseguenze di una scelta gestionale diversa.

Una indiretta ma significativa conferma, allo stato della normativa vigente, dell'impossibilità di accedere per la sola via interpretativa, nel caso di specie, ad una applicazione meno rigida dei richiamati vincoli è poi offerta dal disposto della recentissima modifica all'art.19, recante " Gestione del personale" del decreto legislativo n.175 del 2016 " Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica" riguardante le società partecipate che, al comma 8 prevede ora esplicitamente gli adempimenti, le condizioni e le dimostrazioni contabili necessari ad operare, durante procedimenti di "reinternalizzazioni" senza che i relativi transiti di personale rilevino sia per il computo percentuale delle facoltà assunzionali sia per il parametro di cui all'art. 1, comma 557 *quater* della legge n.296 del 2006.

In conclusione, dall'esame condotto, questa Sezione non ravvisa argomenti tali da revocare in dubbio le statuizioni delle deliberazioni sin qui richiamate, interdittive rispetto all'interpretazione applicativa prospettata dal

Comune di Cesena (ed ai contenuti del citato parere n.15/2010/PAR) ed, avuto riguardo al disposto dell'art. 6, comma 4, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213 e s.m.i., nonché a quello dell'art. 17, comma 31 del d.l. n. 78/2009, convertito dalla legge n. 102/2009, ritiene che la vincolistica richiamata dal Comune di Cesena, nei termini prospettati, non sia compatibile con le ipotizzate assunzioni.

**P.Q.M**

Nelle considerazioni che precedono è espresso il parere della Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna.

**Dispone**

- a cura della Segreteria di questa Sezione regionale di controllo, copia della presente deliberazione sia trasmessa - mediante posta elettronica certificata - al Sindaco del Comune di Cesena ed al Presidente del Consiglio delle autonomie locali della Regione Emilia-Romagna;

-che l'originale della presente pronuncia resti depositato presso la predetta Segreteria.

Così deliberato in Bologna, nell'adunanza del 12 settembre 2017

Il Presidente  
*f.to (Carlo Greco)*

Il relatore  
*f.to (Paolo Romano)*

Depositata in Segreteria il 12 settembre 2017

Il direttore di segreteria  
*f.to (Rossella Broccoli)*

