



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DI CONTROLLO PER LA REGIONE SICILIANA

Nella camera da consiglio del 10 maggio 2022 composta dai seguenti magistrati:

Anna Luisa	CARRA	Presidente
Giuseppe	GRASSO	Consigliere
Tatiana	CALVITTO	Referendario
Antonino	CATANZARO	Referendario - relatore
Emanuele	MIO	Referendario

VISTO l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

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

VISTO il T.U. delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni e integrazioni;

VISTO l'art. 23 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (*Approvazione dello Statuto della Regione siciliana*);

VISTO l'art. 2, comma 2, del decreto legislativo 6 maggio 1948, n. 655 (*Istituzione di sezioni della Corte dei conti per la Regione siciliana*);

VISTA la deliberazione adottata dalle Sezioni Riunite n. 14 del 16 giugno 2000 recante il *Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti*;

VISTO l'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (*Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*);

VISTA la deliberazione n. 32/2013/SSRR/PAR, in data 30 settembre 2013, delle Sezioni riunite per la Regione siciliana in sede consultiva;

VISTA la deliberazione n. 354/2013/PAR, in data 14 novembre 2013, della Sezione di controllo per la Regione siciliana;

VISTA la richiesta di parere del Sindaco del Comune di Marsala (TP) inoltrata tramite p.e.c. e assunta a prot. Cdc n. 2421 del 25 marzo 2022;

VISTO il decreto del Presidente Aggiunto n. 42 del 28 marzo 2022 di nomina del relatore, Referendario Antonino Catanzaro;

VISTE l'ordinanza n. 35 del 14 marzo 2022 del Presidente della Sezione di controllo di nomina e convocazione del Collegio per l'odierna camera di consiglio e la successiva ordinanza n. 37 del 21 marzo 2022 di modifica della composizione;

UDITO il relatore, Referendario Antonino Catanzaro,
ha emesso la seguente

DELIBERAZIONE

Ritenuto in

FATTO

Con la nota descritta in epigrafe il Sindaco del Comune di [REDACTED] chiede, in caso di mantenimento della propria partecipata Istituzione Comunale '[REDACTED]', come debba essere computata la spesa per il relativo personale nel bilancio di previsione e nel conto consuntivo dell'Ente, nonché nella pianta organica, ai fini del calcolo della propria capacità assunzionale, di cui al D.L. n.34 del 2019 convertito dalla L.n.58 del 2019 e al DM applicativo del 17 marzo 2020.

In particolare, vengono rappresentate quattro ipotesi in ordine al calcolo di detta spesa, nell'ambito del bilancio dell'Ente:

- 1) tutto il personale contrattualizzato dalla partecipata;
- 2) solo il personale contrattualizzato dal Comune sia a tempo indeterminato che determinato (poi stabilizzato dall'Istituzione);
- 3) solo il personale del comune a tempo indeterminato transitato nell'Istituzione;
- 4) nessuna unità di personale.

Si chiede inoltre, in caso di estinzione dell'Istituzione Comunale '[REDACTED]', se il Comune di [REDACTED] potrà assorbire nella propria pianta organica il personale della suddetta Istituzione con riferimento alle quattro ipotesi sopraesposte.

Considerato in

DIRITTO

1. Questa Sezione ritiene che occorra preliminarmente scrutinare la sussistenza delle condizioni di ammissibilità per l'esercizio della funzione consultiva di questa Sezione di controllo, a norma dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131.

1.1. Per quanto attiene al profilo soggettivo, l'istanza è ammissibile in quanto formulata dal Sindaco nella qualità di legale rappresentante dell'ente locale, ai sensi dell'art. 50, comma 2, del TUEL (cfr. Sezione delle Autonomie, *Indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva* deliberati nell'Adunanza del 27 aprile 2004, come modificati e integrati con deliberazione n. 9 del 4 giugno 2009).

1.2. Circa il profilo oggettivo, il Collegio ritiene che, astruendo dall'individuazione della particolare Istituzione menzionata nella richiesta di parere e dai profili strettamente gestionali individuati nella premessa della richiesta, il quesito in esame possa essere scrutinato in termini generali ed astratti, in quanto investe uno degli ambiti compresi nel perimetro della nozione di *contabilità pubblica* (secondo gli indirizzi espressi dalla Sezione delle Autonomie, con deliberazione n. 5 del 10 marzo 2006, e dalle Sezioni Riunite in sede di controllo, con deliberazione n. 54 del 17 novembre 2010), considerata la sua attinenza alla materia del *coordinamento della finanza pubblica* e, specificamente, all'interpretazione e attuazione delle disposizioni volte a disciplinare i vincoli alla spesa del personale.

Occorre rammentare che, in base ai costanti indirizzi della magistratura contabile, la funzione consultiva della Corte dei conti è tesa a orientare la scelta dell'Ente verso comportamenti conformi a norme giuridiche, attraverso un'attività di interpretazione della normativa contabile e finanziaria degli enti pubblici guidata da canoni di generalità e astrattezza, senza che l'istanza di parere possa travalicare in una richiesta di compartecipazione dell'organo di controllo alle specifiche scelte gestionali da adottare oppure di approvazione di atti già posti in essere, in quanto ricadenti nell'esclusiva sfera di competenza gestionale e amministrativa dell'ente stesso.

L'attività consultiva, inoltre, non può rispondere a quesiti che formano oggetto di esame da parte di altri organi, né determinare dirette o eventuali commistioni con le altre funzioni di controllo o giurisdizionali intestate alla Corte dei conti, né, infine, interferire con procedimenti giurisdizionali civili, penali o amministrativi in corso o potenziali.

Considerata la ricorrenza di tali presupposti nel caso di specie e solamente nei limiti sopra esposti, la richiesta soddisfa, dunque, anche i citati requisiti di ammissibilità a carattere oggettivo.

2. Sul merito della prima questione proposta, e cioè se i dipendenti della Istituzione vanno considerati ai fini del calcolo della capacità assunzionale del comune di [REDACTED] il Collegio rileva, innanzitutto, che l'istituto giuridico della "istituzione" disciplinato dalle disposizioni normative dell'ordinamento degli Enti locali applicabili nella Regione siciliana è radicalmente differente da quello disciplinato dall'art. 114, comma secondo e segg., del D.Lgs. n. 267 del 2000 (TUEL), applicato agli altri enti territoriali del territorio italiano.

L'art. 6 della Legge regionale n. 30 del 23 ottobre 2000, rubricato "Funzionamento degli organi comunali e provinciali", alla lettera e) del comma 1, dell'articolo 1 della legge regionale 11 dicembre 1991, n. 48 ha apportato le seguenti aggiunte e sostituzioni: *"- prima del punto 1) è aggiunto il seguente: 1. Il comma 2 dell'articolo 23 è sostituito dal seguente: 2. L'istituzione è organismo strumentale dell'ente locale per l'esercizio di servizi sociali, dotato di personalità giuridica (enfasi del redattore), di autonomia gestionale e di proprio statuto, approvato dal consiglio comunale o provinciale."*

L'art. 114, secondo comma, del TUEL (D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267) invece, stabilisce che: *"2. L'istituzione è organismo strumentale dell'ente locale per l'esercizio di servizi sociali, dotato di autonomia gestionale."*

Se dunque le istituzioni comunali siciliane hanno personalità giuridica e non la mera "autonomia gestionale", ne consegue che l'organizzazione delle stesse è distinta rispetto a quella dell'Ente locale che le ha istituite con proprio provvedimento amministrativo, disciplinando nel relativo statuto - oltre allo scopo - la durata, gli organi, il funzionamento, la potestà regolamentare, i controlli, il bilancio d'esercizio, il patrimonio ed il personale.

La "personalità giuridica", pertanto, costituendo uno "schermo" che distingue l'organizzazione dell'istituzione da quella dell'Ente locale, in tema di personale, da una parte consente all'Istituzione di contrattualizzare le risorse umane secondo procedure disciplinate dal proprio regolamento per l'assunzione del personale - in presenza di adeguate risorse finanziarie - ma, dall'altra, non consente di poter assimilare il *personale dell'Istituzione* al personale dell'ente locale costituente.

Ciò comporta, con riferimento ai criteri per individuare i limiti assunzionali di cui al D.L. n.34 del 2019, convertito dalla L.n.58 del 2019, che occorre far riferimento alle definizioni contenute nell'art. 2 del DM 17 marzo 2020, che recita: *“1. Ai fini del presente decreto sono utilizzate le seguenti definizioni: a) spesa del personale: impegni di competenza per spesa complessiva per tutto il personale dipendente a tempo indeterminato e determinato, per i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, per la somministrazione di lavoro, per il personale di cui all'art. 110 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, nonché per tutti i soggetti a vario titolo utilizzati, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, in strutture e organismi variamente denominati partecipati o comunque facenti capo all'ente, al lordo degli oneri riflessi ed al netto dell'IRAP, come rilevati nell'ultimo rendiconto della gestione approvato;”*.

Secondo tale definizione, non è possibile far rientrare nell'aggregato di cui alla lett.a) la spesa del personale delle istituzioni comunali, in quanto queste ultime sono dotate di personalità giuridica, che non consente di considerarle quali mere articolazioni organizzative dell'ente locale.

Tale assunto trova indiretta conferma nella deliberazione 50/2021 della Corte dei Conti della Emilia Romagna, che individua come rientranti nel calcolo della capacità assunzionale il personale delle Istituzioni in quanto esse *“non possono essere considerate quale soggetto distinto dall'ente-capogruppo ma, di questo, mere articolazioni organizzative”*, e ciò in quanto le Istituzioni disciplinate dal TUEL non sono caratterizzate dalla personalità giuridica, come quelle degli enti locali della Regione siciliana.

3. Per quanto riguarda invece il secondo quesito, cioè la possibilità di assorbire nella propria pianta organica i dipendenti della istituzione qualora il Comune decidesse di estinguere la suddetta partecipata, il Collegio sottolinea che la rilevata distinzione dei soggetti giuridici (Ente locale ed Istituzione avente propria personalità giuridica) si riflette, altresì, sulla possibilità per il Comune di assorbire – in caso di estinzione dell'Istituzione – il personale di quest'ultima; infatti, qualora l'Ente locale addivenisse alla decisione di estinguere l'istituzione, solo il personale già originariamente contrattualizzato dal Comune a tempo indeterminato e poi transitato all'Istituzione (laddove sussistano tutti i

presupposti) potrebbe essere reinternalizzato nei ruoli dello stesso, tuttavia nei limiti della capacità assunzionale dell'ente locale.

Al riguardo, il Collegio richiama il principio di diritto contenuto nella recente Ordinanza n. 6290 del 5 marzo 2020 della Corte di Cassazione, che recita: "in caso di <reinternalizzazione di funzioni o servizi esternalizzati> da parte di un ente pubblico, il riassorbimento delle unità di personale già dipendenti a tempo indeterminato da amministrazioni pubbliche e transitate alle dipendenze della azienda o società interessata dal processo di reinternalizzazione può avvenire facendosi applicazione della disciplina generale di cui al D.Lgs. n. 165 del 2001, art. 31 e con esso dell'art. 2112 c.c., laddove - oltre al rispetto della regola del superamento di un pubblico concorso per l'accesso all'impiego da parte dei dipendenti interessati - risulti che alla vacanza nella pianta organica, alla disponibilità delle risorse e all'assenza di vincoli normativi ostativi all'assunzione, si accompagni l'ulteriore condizione della limitazione del passaggio ai soli dipendenti provenienti dallo stesso ente locale, transitati nella azienda o società partecipata a seguito del trasferimento dell'attività. La suddetta situazione rappresenta, pertanto, una ipotesi particolare di trasferimento di personale da un'azienda o società partecipata (anche in house) all'ente pubblico di riferimento o ad altro ente pubblico".

La Cassazione chiarisce in tal modo che l'art. 2112 va sì considerato il principio base in materia di vicende circolatorie del rapporto di lavoro, anche quando la sua fonte sia un atto autoritativo della P.A ma anche che non sia sufficiente nemmeno il superamento di un pubblico concorso, ma sia necessario che il passaggio sia limitato ai soli dipendenti provenienti dallo stesso Ente locale, oltre alla vacanza nella pianta organica, alla disponibilità di risorse ed alla assenza di vincoli normativi ostativi.

In tal senso si veda, anche, la deliberazione della Sezione controllo della Corte dei Conti della Liguria n.19 del 14 febbraio 2020.

Il Collegio ritiene assorbita nelle suesposte considerazioni la risposta relativa alle variegate ipotesi di reinternalizzazione di categorie di personale elencate nella richiesta di parere in quanto strettamente correlate ad una specifica Istituzione comunale e ad una fattispecie concreta, che non consentono una pronuncia in termini generali ed astratti.

P.Q.M.

la Sezione di controllo per la Regione siciliana esprime il parere nei termini di cui in motivazione.

Copia della presente deliberazione sarà inviata, a cura della Segreteria, all'Amministrazione richiedente, nonché all'Assessorato Regionale delle Autonomie Locali e della Funzione pubblica - Dipartimento delle Autonomie locali.

Così deliberato in Palermo, nella camera di consiglio del 10 maggio 2022.

L'ESTENSORE

Antonino Catanzaro

II PRESIDENTE

Anna Luisa Carra

Depositato in Segreteria il 9 agosto 2022

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE

Boris Rasura