Logo della Repubblica Italiana Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA CAMPANIA

Parere n. 129 /2014

Composta dai seguenti magistrati:

Presidente Dr. Ciro Valentino
Consigliere Dr. Silvano Di Salvo
Consigliere Dr. Tommaso Viciglione

Primo Referendario Dr.ssa Rossella Bocci Relatore

Primo Referendario Dr.ssa Zaffina Innocenza
Referendario Dr.ssa Raffaella Miranda
Referendario Dr. Francesco Sucameli
Referendario Dr.ssa Carla Serbassi

ha adottato la seguente deliberazione nella camera di consiglio del 17 aprile 2014

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

Vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001 n° 3;

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;

Visto il r.d. 12 luglio 1934, n° 1214 e le successive modificazioni ed integrazioni, recante l'approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti;

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, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione n° 14/DEL/2000 del 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

Vista, in particolare, la deliberazione n° 229 del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti, approvata in data 19 giugno 2008 ai sensi dell'art. 3, comma 62, della legge 24 dicembre 2007 n° 244;

Vista la deliberazione n° 9/SEZAUT/2009/INPR della Sezione delle autonomie della Corte dei conti in data 4 giugno-3 luglio 2009;

Visto l'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009 n° 78, convertito nella legge 3 agosto 2009 n° 102;

Vista la deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Campania n° 74/2009 del 30 settembre 2009;

Viste, altresì, la deliberazione n° 8/AUT/2008 del 12 maggio-4 luglio 2008, nonché la nota del Presidente della Corte dei conti n° 2789 del 28 settembre 2009;

Vista la deliberazione della Corte dei conti, Sezione Riunite, del 26 marzo 2010, n. 8 recante "Pronuncia di orientamento generale sull'attività consultiva";

Vista la deliberazione della Corte dei conti, Sezione Riunite in sede di controllo, del 17 novembre 2010, n. 54;

Vista la deliberazione del 3 aprile 2014, n. 43/2014 con la quale la Sezione regionale di controllo per la Campania ha approvato il "Programma dell'attività di controllo della Sezione regionale di controllo per la Campania per l'anno 2014";

Vista la nota n. 929 del 07.03.2014 prot. CdC n.1560 del 11.03.2014 a firma del Sindaco del Comune di Moschiano (Av) con la quale viene richiesto parere di questa Sezione ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003 n° 131

Vista l'ordinanza presidenziale n°24/2014 con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale della Sezione;

Udito il relatore, Primo Referendario Rossella Bocci,

FATTO

Il Sindaco del Comune di Moschiano (Av) con la nota in epigrafe rappresenta che l'Ente ha deciso di ripristinare in proprio lo svolgimento del servizio per la attività di raccolta, trasporto, recupero/smaltimento rifiuti affidato a suo tempo ad Amministrazione provinciale e da questa a società Spa, e al contempo di riassorbire nell'organico dell'Ente locale medesimo i 3 dipendenti comunali già trasferiti prima all'amministrazione provinciale e da questa alla suddetta società, peraltro con la condizione "del riassorbimento nell'Organico del comune dei dipendenti trasferiti, laddove la società dovesse licenziare questi ultimi per qualsiasi motivo". In particolare l'Ente locale rappresenta che, per motivi di economicità, ha intenzione di ripristinare in forma autonoma il servizio esternalizzato e intende (anche in ragione di un accordo all'epoca stipulato) reinternalizzare il personale trasferito (lavoratori già dipendenti comunali anche all'epoca dell'esternalizzazione). A tal fine l'Ente ha richiesto alla Corte dei Conti i due seguenti quesiti: 1) "se con la riassunzione del servizio in forma autonoma, possibile, solo con il riassorbimento nel proprio organico gli ex dipendenti comunali, diversamente non ci sarebbero risorse umane necessarie per poterlo garantire, questo Comune, inferiore a 3000 abitanti e soggetto dal 1 gennaio 2013 al patto si stabilità, incontra i vincoli di finanza pubblica in materia di spese per il personale o, viceversa, tale riassorbimento è in deroga alle regole del patto di stabilità e dunque ai precitati vincoli; 2) laddove questo Comune soggiace ai vincoli di spesa per il personale possono essere considerate ai fini del limite del 40% della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente, le cessazioni intervenute a settembre 2012 dei tre dipendenti trasferiti".

DIRITTO

1. In rito va preliminarmente accertata l'ammissibilità della richiesta di parere, secondo ormai consolidati orientamenti assunti dalla Corte dei conti in tema di pareri da esprimere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003. Occorre, pertanto, verificare se la

richiesta di parere formulata presenti i necessari requisiti di ammissibilità, sia sotto il profilo soggettivo, che riguarda la legittimazione dell'organo richiedente, sia sotto il profilo oggettivo, che concerne l'attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica, la sussistenza dei caratteri della generalità ed astrattezza, la non interferenza con la valutazione di comportamenti amministrativi, in particolare connessi ad atti già adottati o comportamenti espletati, e con indagini della Procura regionale o di giudizio dinnanzi alla Sezione Giurisdizionale regionale della Corte dei conti o con contenzioso penale, amministrativo o civile.

2. In relazione all'ammissibilità soggettiva, la richiesta di parere è da vagliare alla luce dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 che prevede che gli Enti Locali possano chiedere pareri in materia di contabilità pubblica alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti "di norma, tramite il Consiglio delle Autonomie Locali". A tale riguardo, ritiene questa Sezione di non doversi discostare dall'orientamento sinora seguito da tutte le Sezioni regionali di controllo, secondo cui la mancata costituzione di detto Organismo (pure previsto nello Statuto della Regione Campania approvato con la legge regionale n. 6 del 28 maggio 2009) non può essere ostativa all'esercizio di una facoltà attribuita dalla legge agli Enti Locali e alla stessa Regione.

Pertanto, nelle more della costituzione del Consiglio delle Autonomie Locali, la richiesta di parere deve considerarsi ammissibile, sotto il profilo soggettivo, se e in quanto formulata, come nel caso in esame, dal Sindaco del Comune, quale organo di vertice dell'amministrazione, legittimato ad esprimere la volontà dell'Ente, essendo munito di rappresentanza legale esterna ai sensi dell'art. 50 del Decreto legislativo n. 267/2000.

3. Quanto all'ammissibilità oggettiva della richiesta di parere, articolato in 2 quesiti, occorre verificare l'attinenza del parere richiesto con la materia della contabilità pubblica (in base al citato art. 7, comma 8, della Legge 131/2003) il cui perimetro è stato delineato nell'atto di indirizzo del 27 aprile 2004 avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva ed in seguito precisato con deliberazione della sezione Autonomie della Corte dei Conti con deliberazione n.5/SEZAUT/2006. Alla luce dei principi affermati in quelle sedi l'oggetto dell'attività consultiva riguarda "l'attività finanziaria che precede o che segua i distinti interventi di settore, ricomprendendo, in particolare la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziariacontabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli". Successivamente la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/CONTR/2010 dilatando i confini oggettivi della materia della "contabilità pubblica" ha ritenuto ammissibili anche i quesiti che, pur essendo estranei al nucleo della materia, "risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica (...) contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio» (SS.RR., Deliberazione 17 novembre 2010, n.54). In applicazione dei suddetti principi, si ritiene che il quesito posto dal Comune in materia di personale, rientri nella nozione di contabilità appena delineata, in quanto connessa al perseguimento di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica.

Va, peraltro, ricordato che, come già precisato nei citati atti di indirizzo, nonché in numerose delibere di questa Sezione, possono essere oggetto della funzione consultiva della Corte dei Conti le sole richieste di parere volte ad ottenere un esame da un punto di vista astratto e su temi di carattere generale. Devono quindi ritenersi inammissibili le richieste concernenti valutazioni su casi o atti gestionali specifici, tali da determinare un'ingerenza della Corte nella concreta attività gestionale dell'Ente e, in ultima analisi, una compartecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza della Corte quale organo magistratuale (Sezione regionale di controllo per la Campania, deliberazione del 17 gennaio 2013, n. 2/2013 e del 14 febbraio 2013, n. 22/2013).

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

4. Nel merito del primo quesito prospettato, in disparte la presupposta questione relativa al riparto di competenze in merito all'organizzazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti secondo il combinato disposto di cui all'art. 11 del d.l. 30 dicembre 2009 n. 195, "Disposizioni urgenti per la cessazione dello stato di emergenza in materia di rifiuti nella regione Campania, per l'avvio della fase post emergenziale nel territorio Abruzzo ed altre disposizioni urgenti relative alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ed alla protezione civile", convertito con modificazioni dalla L. 26 febbraio 2010, n. 26 e della legge regionale n. 5 del 24 gennaio 2014 "Riordino del servizio di gestione rifiuti urbani e assimilati in Campania", anche alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 100 del 09.04.2014, questa Sezione è chiamata a rispondere se l'Amministrazione comunale nel procedere, alla luce della sopravvenuta normativa (l.r. n. 5/2014), al riassorbimento presso l'Ente del servizio per l'attività di raccolta, trasporto, recupero/smaltimento rifiuti, a suo tempo esternalizzato, incontri i vincoli di finanza pubblica in materia di spese per il personale o se, viceversa, tale riassorbimento si ponga in deroga alle regole del patto di stabilità.

Giova sottolineare, preliminarmente, in relazione alla prospettata possibilità di reinternalizzazione, quanto chiaramente affermato dalle Sezioni Riunite della Corte (delibera Sez. Riun. n. 8/2010) per cui il processo di "reinternalizzazione" del personale -in presenza di un accordo sottoscritto dall'ente locale, dalla società interessata e dalle organizzazioni sindacali- può avvenire solo in presenza di rigorosi presupposti. In particolare la citata delibera (Sez. Riun. n. 8/2010) sottolineava che "Condizioni necessarie perché si possa procedere alla ri-ammissione in servizio sono:

- la persistenza di una carenza organica nei ruoli e per le funzioni di competenza dei dipendenti già trasferiti presso la società concessionaria;
- la disponibilità di risorse economiche per sostenere gli oneri connessi al reinquadramento;
- l'espressa volontà dell'amministrazione di procedere alla copertura dei posti scoperti mediante la ri-ammissione dei dipendenti;
- l'inquadramento dei dipendenti nella medesima posizione giuridico-economica rivestita anteriormente al trasferimento presso la società concessionaria.

In presenza di tali condizioni, anche a prescindere dall'applicazione dell'art.2112 c.c., l'amministrazione, ove ritenga corrispondente all'interesse pubblico integrare il proprio

organico, può disporre il re-inquadramento dei dipendenti già trasferiti presso la società concessionaria, senza ledere il principio della concorsualità".

A detti presupposti si aggiungono i rigidi vincoli di finanza pubblica fissati dal legislatore in materia di spese per il personale degli enti locali (delibere Sez. Riun. QMIG n. 3 e n. 26 del 2012). La Corte dei Conti – Sezioni Riunite in sede di controllo ha, infatti, affrontato il tema della reinternalizzazione di servizi affidati a società partecipate dall'ente e del rispetto dei vincoli di finanza pubblica. In particolare in merito alla prospettata possibilità di reinternalizzare i servizi assumendo il personale della propria società partecipata in deroga ai limiti di cui all'art. 1, comma 557 della legge 296/2006 ed all'art. 76, comma 7, della legge n. 133/2008 e ss.mm., in considerazione del fatto che tale soluzione presentava evidenti risparmi di spesa per l'Ente, la Corte dei Conti con la deliberazione 3/CONTR/2012 del 02 febbraio 2012 ha ribadito che "l'ente locale, in caso di reinternalizzazione di servizi precedentemente affidati a soggetti esterni, non possa derogare alle norme introdotte dal legislatore statale in materia di contenimento della spesa per il personale, trattandosi di 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".

Con la deliberazione n. 26/CONTR/2012 del 24 ottobre 2012, le Sezioni Riunite della Corte hanno esaminato la possibilità di un ente locale – a seguito della messa liquidazione, ai sensi dell'art. 14, comma 32 della legge 122/2010, di una propria società in house - di reinternalizzare i servizi precedentemente affidati a soggetti esterni e di reintegrare nell'organico i lavoratori ex dipendenti comunali in deroga ai vincoli stabiliti normativamente alla spesa di personale. Anche in tale occasione è stato ribadito di non poter derogare alle norme introdotte dal legislatore statale in materia di contenimento della spesa per il personale (commi 557, 557-bis e 557-ter dell'art. 1, della legge 296/2006), "trattandosi di disposizioni, di natura cogente e inderogabile, 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".

Sul punto si rileva, pertanto, che l'Ente (comune con popolazione inferiore a 3000 abitanti), già sottoposto ai vincoli per gli enti non sottoposti al patto di stabilità (art. 1 comma 562 della I. 296/2006), soggiace alle regole patto di stabilità interno dal 1 gennaio 2013 (art. 31, comma 1 della I. 183/2011) ed, in particolare, ai fini che qui interessano, ai vincoli sulle assunzioni a tempo indeterminato (art. 76, comma 7 del D.L. 112/2008, come riformulato dall'art. 14, comma 9, DL n. 78/2010, dall'art. 1, comma 118 L. 220/2010, dall'art. 20, comma 9 DL n. 98/2011, dall'art. 4, comma 103 della L.183/2011, art. 4-ter, comma 10, L. 44/2012, art. 1, comma 550 della I. n. 147/2013).

L'art. 76, comma 7, del d.l. n. 112/2008, convertito nella legge n. 133/2008, pone un divieto di assunzione nel caso di superamento di un predeterminato rapporto (50%) fra spesa per il personale e spesa corrente; ai fini di questo calcolo l'Ente locale deve consolidare anche le spese per il personale sostenute da alcune categorie di società partecipate, dalle aziende speciali e dalle istituzioni. Inoltre, la norma introduce un limite al c.d. *turn over* fissando i

limiti alle nuove assunzioni degli enti locali nel 40% della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente.

In particolare, il comma 7, dopo la modifica apportata dalla legge di stabilità per l'anno 2014 (l. n. 147/2013), stabilisce che <<è fatto divieto agli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o superiore al 50 per cento delle spese correnti di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale; i restanti enti possono procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite del 40 per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente. Ai soli fini del calcolo delle facoltà assunzionali, l'onere per le assunzioni del personale destinato allo svolgimento delle funzioni in materia di polizia locale, di istruzione pubblica e del settore sociale è calcolato nella misura ridotta del 50 per cento; le predette assunzioni continuano a rilevare per intero ai fini del calcolo delle spese di personale previsto dal primo periodo del presente comma. Ai fini del computo della percentuale di cui al primo periodo si calcolano le spese sostenute anche dalle aziende speciali, dalle istituzioni e dalle società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo che sono titolari di affidamento diretto di servizi pubblici locali senza gara, ovvero che svolgono funzioni volte a soddisfare esigenze di interesse generale aventi carattere non industriale, nè commerciale, ovvero che svolgono attività nei confronti della pubblica amministrazione a supporto di funzioni amministrative di natura pubblicistica. Entro il 30 giugno 2014, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, di concerto con i Ministri dell'economia e delle finanze e dell'interno, d'intesa con la Conferenza unificata, è modificata la percentuale di cui al primo periodo, al fine di tenere conto degli effetti del computo della spesa di personale in termini aggregati. La disposizione di cui al terzo periodo non si applica alle società quotate su mercati regolamentari. Per gli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o inferiore al 35 per cento delle spese correnti sono ammesse, in deroga al limite del 40 per cento e comunque nel rispetto degli obiettivi del patto di stabilità interno e dei limiti di contenimento complessivi delle spese di personale, le assunzioni per turn-over che consentano l'esercizio delle funzioni fondamentali previste dall'articolo 21, comma 3, lettera b), della legge 5 maggio 2009, n. 42; in tal caso le disposizioni di cui al secondo periodo trovano applicazione solo in riferimento alle assunzioni del personale destinato allo svolgimento delle funzioni in materia di istruzione pubblica e del settore sociale>>.

La Sezione rammenta che l'art. 76 comma 7 del d. l. n. 112/2008 è stato riconosciuto dalla Corte costituzionale "principio fondamentale" in materia di coordinamento della finanza pubblica, trattandosi di norma che incide sulla spesa del personale, la quale, "per la sua importanza strategica ai fini dell'attuazione del patto di stabilità, data la sua rilevante entità, costituisce non già una minuta voce di dettaglio, ma un importante aggregato della spesa di parte corrente" (Corte cost. sentenze nn. 108/2011 e 148/2012).

Ciò posto in considerazione di quanto su esposto e in assenza di previsione normativa espressa non appare, allo stato, possibile avvalorare una interpretazione non rigorosa delle disposizioni vincolistiche in materia di spesa del personale e delle <u>regole del patto di stabilità anche in caso di riorganizzazione del servizio per l'attività di raccolta, trasporto, recupero/smaltimento rifiuti, a suo tempo esternalizzato.</u>

5. Passando al merito del II quesito prospettato dal Comune ovvero se "possono essere" considerate, ai fini del limite del 40% della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente, le cessazioni intervenute a settembre 2012 dei tre dipendenti trasferiti", va richiamato l'art. 14 comma 7 del d.l. n. 95/2012, conv. in legge 7 agosto 2012, n. 135 (nel testo così sostituito dall'art. 2, comma 1, lett. b, D.L. 31 agosto 2013, n. 101, conv. in legge 30 ottobre 2013, n. 125) : "Le cessazioni dal servizio per processi di mobilità, nonché quelle disposte a seguito dell'applicazione della disposizione di cui all'articolo 2, comma 11, lettera a), limitatamente al periodo di tempo necessario al raggiungimento dei requisiti previsti dall'articolo 24 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, non possono essere calcolate come risparmio utile per definire l'ammontare delle disponibilità finanziarie da destinare alle assunzioni o il numero delle unità sostituibili in relazione alle limitazioni del turn over". La disposizione, che trova applicazione per tutte le pubbliche amministrazioni (qualunque sia il regime di divieto o limitazione alla disciplina alle assunzioni cui siano sottoposte), viene a colmare una precedente lacuna, cui avevano fatto fronte le interpretazioni della Corte dei conti in sede di attività consultiva (cfr. Sez. Controllo Lombardia del. n. 373/2012 e, in particolare, la delibera delle SSRR n. 59/CONTR/2010). La Sezione Autonomie della Corte dei conti, con deliberazione n. 21 del 9 novembre 2009 aveva chiarito che "la mobilità di personale in uscita, comporta che, a seguito del trasferimento, il rapporto di lavoro prosegue con un altro datore di lavoro per cui l'amministrazione cedente può solo beneficiare, in termini di risparmio di spesa, dell'avvenuta cessazione del contratto (...), spesa che rimane inalterata in termini globali nell'ambito dell'intero settore pubblico" e che "corrisponde ad un principio di carattere generale che per effettiva cessazione debba intendersi il collocamento di un soggetto al di fuori del circuito di lavoro, con conseguente venire meno della remunerazione, caratteristica che non si attaglia al fenomeno della mobilità". Anche il Dipartimento per la Funzione pubblica con circolare n. 4/08 e con parere n. 13/31 del 19 marzo 2010 aveva precisato che "la mobilità, pur rappresentando sempre uno strumento finanziariamente da privilegiare, si configura in termini di neutralità di spesa solo se si svolge tra amministrazioni entrambe sottoposte a vincoli in materia di assunzioni a tempo indeterminato. In tal caso non si qualifica come assunzione da parte dell'amministrazione ricevente. Ne discende che non è computabile come cessazione, sotto l'aspetto finanziario, da parte dell'amministrazione cedente".

Tanto considerato in base al tenore letterale dell'art. 14, comma 7 del d.l. n. 95/2012 e in disparte le circostanze concrete della fattispecie da cui nasce la richiesta di parere in esame, a giudizio del Collegio l'ente cedente in nessun caso (e, quindi, neppure qualora esso non fosse astretto all'osservanza del patto di stabilità, ipotesi che nel caso di specie non ricorre a decorrere dal 2013) potrebbe pertanto considerare la spesa, relativa alle unità di personale cedute, come scomputabile dagli importi da prendere in considerazione ai fini dell'assunzione di personale dall'esterno. A tale proposito si sottolinea che questa Sezione si è già espressa ampiamente su tale tema con la recente deliberazione n. 337/2014 cui si rinvia integralmente ai fini della ricostruzione storica e sistematica della norma citata e dell'istituto della c.d. "neutralità finanziaria".

Va, infine, fatta espressa avvertenza che tutto quanto sopra osservato, riportato e motivato rimane nei limiti del carattere esterno ed imparziale della funzione consultiva svolta, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003 n° 131, da questa Corte, i cui pareri non si inseriscono nell'attività amministrativa dell'Ente richiedente il parere ma sono destinati esclusivamente a fornire elementi di riflessione di carattere tecnico-giuscontabilistico, non vincolanti per l'Ente interpellante, il quale, pertanto, rimane il *dominus* del proprio procedimento amministrativo-contabile, con tutte le conseguenziali implicazioni in termini di competenza e di responsabilità.

P.Q.M.

Nelle suesposte considerazioni è il parere della Sezione.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, per il tramite della Segreteria del Servizio di supporto, all'Amministrazione interessata.

Così deliberato in Napoli, nella camera di consiglio del 17 aprile 2014.

IL RELATORE

IL PRESIDENTE

f.to Ref. Rossella Bocci

f.to Ciro Valentino

Depositato in segreteria in data 30 aprile 2014

Il Funzionario preposto

f.to Dott. Mauro Grimaldi