

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

Visti altresì i principi decisionali individuati dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti con la deliberazione n° 8/AUT/2008 del 12 maggio-4 luglio 2008 e le indicazioni procedurali di cui alla nota del Presidente della Corte dei conti n° 2789 del 28 settembre 2009;

Vista la nota prot. n. 44003 del 4 ottobre 2017, a firma del Sindaco del Comune di Pagani (Sa);

Vista l'ordinanza presidenziale n.52/2017, con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale della Sezione;

Udito il relatore, Carla Serbassi

FATTO

Con la nota indicata in epigrafe, il Sindaco del Comune di Pagani chiede "se è possibile avvalersi del personale dipendente dal Consorzio di bacino Sa1 con la formula dell'assegnazione temporanea di personale, ai sensi dell'articolo 23 bis, comma 7, del d. lgs. n. 165/2001, escludendo i relativi rimborsi da corrispondere al Consorzio di bacino dalla spesa di personale, ai fini del rispetto del tetto massimo di spesa ex art. 1, comma 557 quater, della l. n. 296/2006".

DIRITTO

In rito, nel richiamare l'orientamento sin qui seguito dalla Sezione in ordine alle richieste di parere avanzate direttamente dall'organo comunale munito di rappresentanza legale esterna, il Collegio ritiene soggettivamente ammissibile, nelle more della istituzione del Consiglio delle autonomie locali nella Regione Campania, l'istanza in esame, in quanto formulata dall'organo di vertice dell'Amministrazione, legittimato ad esprimere la volontà dell'Ente e ad impegnare lo stesso verso l'esterno.

Quanto al requisito dell'ammissibilità oggettiva, si deve tenere conto dell'indirizzo espresso dalla deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010, secondo cui la nozione di contabilità pubblica, strumentale alla funzione consultiva, deve assumere un ambito limitato alle normative e ai relativi atti applicativi che disciplinano in generale l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina dei bilanci ed i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione della spesa, l'indebitamento, la rendicontazione ed i relativi controlli.

E' stato chiarito dalla Corte dei conti che "la materia della contabilità pubblica (...) non potrebbe investire qualsiasi attività degli enti che abbia comunque riflessi di natura finanziaria-patrimoniale", in quanto "ciò non solo rischierebbe di vanificare lo stesso limite imposto dal legislatore, ma comporterebbe l'estensione dell'attività consultiva delle Sezioni regionali a tutti i

vari ambiti dell'azione amministrativa con l'ulteriore conseguenza che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti diventerebbero organi di consulenza generale delle autonomie locali. In tal modo, la Corte verrebbe, in varia misura, inserita nei processi decisionali degli enti, condizionando quell'attività amministrativa su cui è chiamata ad esercitare il controllo che, per definizione, deve essere esterno e neutrale" (Sezione delle autonomie, deliberazione n. 5 del 17/02/2006).

L'esercizio della funzione consultiva va, pertanto, interpretato alla stregua dei principi sopra enunciati e coerentemente con quanto ribadito dalla Sezione delle autonomie, secondo cui, "la presenza di pronunce di organi giurisdizionali di diversi ordini (...) può costituire un indicatore sintomatico dell'estraneità della questione alla "materia di contabilità pubblica", in quanto "si tratta, evidentemente, di fattispecie in cui i profili contabili, se non marginali, non sono comunque preminenti rispetto ad altre problematiche di ordine giuridico che più propriamente devono essere risolte in diversa sede".

Inoltre, "l'ausilio consultivo, per quanto possibile, deve essere reso senza costituire un'interferenza con le funzioni requirenti e giurisdizionali, e ponendo attenzione ad evitare che, di fatto, si traduca in un'intrusione nei processi decisionali degli enti territoriali" (Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 3/SEZAUT/2014/QMIG), e la funzione di cui al cit. art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 non può tradursi nella valutazione di una vicenda amministrativo-gestionale specifica e concreta già perfezionatasi che sia oggetto di contenzioso penale, civile o amministrativo, né attenere a questioni anche potenzialmente oggetto di indagini della procura regionale o di giudizio innanzi alla sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti.

Alla luce dei predetti principi, il Collegio, pur considerando che l'interpretazione delle norme che regolano la disciplina del personale, è preordinata alla materia della contabilità pubblica, al fine del coordinamento della finanza pubblica e della salvaguardia degli equilibri di bilancio e che, come tale, rientra nel concetto di contabilità pubblica, ritiene di poter fornire all'Amministrazione richiedente esclusivamente indicazioni di principio, volte a coadiuvare quest'ultima nell'esercizio delle proprie funzioni, escludendo ogni possibile riferimento alla gestione concreta della complessa, variegata e intricata situazione descritta dal Comune istante, nei termini che seguono.

Emerge chiaro come il Comune, pur se abbia posto il quesito esclusivamente in merito ad una problematica del tutto finale (l'inclusione o meno di una spesa tra le spese di personale), rispetto alla ben più rilevante portata della problematica sottostante (e cioè l'avvalimento del personale dipendente del Consorzio partecipato), non può non considerare i rilevanti effetti della eventuale opzione, sui suoi equilibri di bilancio e su quello di tutti gli altri enti coinvolti nella questione in oggetto (Consorzio stesso, altri Comuni, Regione, ecc.), sia in termini di costi immediati, che di attività gestionale successiva e conseguenti future spese, e come questa considerazione non possa prescindere da oculare e ponderate scelte, che necessariamente devono basarsi su valutazioni, programmazioni e analisi dei possibili risultati, da porre in essere evidentemente, con azioni da concordarsi con tutti i soggetti coinvolti.

In effetti, il comune di Pagani rappresenta:

-di far parte del Consorzio di bacino Sa1 costituito, obbligatoriamente, ai sensi della l. r. n. 10/1993, per la gestione del servizio integrato dei rifiuti solidi urbani, e di avvalersene anche al fine dei conferimenti e del recupero dei materiali presso le piattaforme di smaltimento autorizzate;

-che il Consorzio, in liquidazione, il 31 agosto 2016 ha avuto il rigetto del rinnovo di iscrizione al competente albo dei gestori ambientali della Regione Campania, rigetto che ha cagionato un contenzioso amministrativo a tutt'oggi pendente;

-che l'Ente d'ambito (EDA) della Provincia di Salerno ad oggi non è ancora operativo e, di conseguenza, non è stato ancora individuato il soggetto gestore, ai sensi della l.r. n. 14/2016;

-che il Sindaco, al fine di scongiurare l'interruzione del pubblico servizio e consentire al Consorzio la continuità delle attività in regime temporaneo, ha emesso ordinanze contingibili e urgenti, ai sensi dell'art. 191 del d.lgs. n. 152/2006, ultima delle quali in data 28 agosto 2017;

-l'affidamento, da parte del Comune, del servizio ad operatore privato, nelle more dell'individuazione del soggetto gestore da parte dell'EDA, richiede tempi non compatibili con la scadenza del termine ultimo di vigenza della predetta ordinanza sindacale;

-che, conseguentemente, il Comune di Pagani, previo indirizzo del Consiglio comunale, intende gestire in forma diretta, nel rispetto del quadro normativo vigente, le attività di raccolta, spazzamento e trasporto dei rifiuti solidi urbani, avvalendosi del personale dipendente del Consorzio, con la formula dell'assegnazione temporanea di personale, ai sensi dell'art. 23-bis, c. 7, del d.lgs. n. 165/2001;

-il Ministero dell'ambiente prima, e poi la Regione Campania, hanno sollevato dubbi in ordine alla ricorrenza dei presupposti per l'adozione di ordinanze sindacali ai sensi del suddetto art. 191, d.lgs. 152/2006.

E' di tutta evidenza, per quanto sopra esposto, come questa Sezione regionale di controllo non possa esprimersi in merito alla questione gestionale specifica descritta dall'Ente istante (che pur chiede "se è possibile avvalersi del personale dipendente dal Consorzio di bacino SA1 con la formula dell'assegnazione temporanea di personale, ai sensi dell'art. 23-bis...), in quanto la stessa si appaleserebbe idonea a coinvolgere la Sezione nell'attività di quest'ultimo, e addirittura propositiva di aperture prospettiche in termini di consulenza generale, finalità, queste, che non sono conformi alla natura della funzione svolta da questa Corte nella materia in oggetto.

Purtuttavia, si ritiene possibile formulare le seguenti osservazioni, generali e astratte, in merito ai principi vigenti nella materia in trattazione, che codesto rispettabile Comune potrà utilizzare, per quanto di interesse, nell'ambito dei suoi poteri discrezionali e decisionali.

Il comma 557 dell'art. 1 della citata l. n. 296 del 2006, pur se non contenente più il comma a), che prevedeva la riduzione dell'incidenza percentuale della spesa di personale sulla spesa corrente, a seguito dell'abrogazione operata dal d.l. n. 113/2016, obbliga alla razionalizzazione e snellimento delle strutture burocratico-amministrative, anche attraverso accorpamenti di uffici con l'obiettivo di ridurre l'incidenza percentuale delle posizioni dirigenziali in organico, e al contenimento delle dinamiche di crescita della contrattazione integrativa, tenuto anche conto delle corrispondenti disposizioni dettate per le amministrazioni statali.

Il comma 557-quater prevede inoltre che, "ai fini dell'applicazione del comma 557, a decorrere dall'anno 2014, gli enti assicurano, nell'ambito della programmazione triennale dei fabbisogni di personale, il contenimento delle spese di personale con riferimento al valore medio del triennio precedente alla data di entrata in vigore della presente disposizione".

A tal proposito la Sezione delle autonomie, con Del/16/2016/QMIG, in risposta a questioni di massima ad essa rimesse in merito alla interpretazione delle vigenti disposizioni vincolistiche in

materia di spesa del personale, dopo aver premesso che l'esame dei quesiti "verrà condotto secondo il filo logico dell'individuazione di un principio di diritto finalizzato a cogliere la portata generale e la *ratio* dei vincoli normativi anche considerando l'elevata complessità ed articolazione della disciplina in materia di personale", ribadisce i fondamentali principi che di seguito si riportano.

In merito all'autonomia degli enti, la Sezione testualmente dichiara che "Pertanto, tenendo conto dell'interpretazione letterale della normativa su cui le stesse Sezioni remittenti pongono correttamente l'accento, appare evidente che le azioni per garantire il contenimento della spesa del personale rientrano nell'autonoma discrezionalità degli enti territoriali che dovranno attuarle valutando tutte le componenti rientranti nella voce costo del personale".

La Sezione delle Autonomie, sull'argomento, riporta anche quanto espresso più volte dalla Corte costituzionale, che ha chiarito "...come i vincoli imposti dal legislatore statale all'incremento dell'aggregato spesa di personale costituiscano principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, ed il raggiungimento dell'obiettivo di contenimento della spesa del personale debba essere perseguito con azioni da modulare nell'ambito dell'autonomia di ciascun ente, che è facoltizzato a comprimere le voci di spesa ritenute più opportune (Corte cost., sentenze n. 108/2011 e n. 27/2014)".

Continua la delibera della Sezione delle autonomie sopra citata, della quale si ritiene utile riportare gran parte di quanto ivi contenuto, stabilendo che "Alla luce di tutte le argomentazioni su individuate, deve ritenersi che secondo la vigente disciplina in materia di contenimento della spesa del personale permane, a carico degli enti territoriali, l'obbligo di riduzione di cui all'art. 1, comma 557, l. n. 296/2006, secondo il parametro individuato dal comma 557-*quater*. ...Si rileva che, nonostante la cessazione della disciplina previgente in materia di patto di stabilità interno, sono confermate le norme finalizzate al contenimento della spesa del personale da riferire, nel 2016, ai nuovi obiettivi di finanza pubblica applicabili a tutti gli enti assoggettati ai nuovi saldi (Regioni, Comuni, Province, Città metropolitane e Province autonome di Trento e di Bolzano), ai sensi dell'art. 9, comma 1, della l. n. 243/2012. Tali profili sono sottolineati anche nella richiamata circolare RGS n. 5/2016...

...Non sfugge a questa Corte che l'attuale normativa potrebbe dar luogo ad effetti iniqui, quali la penalizzazione di enti che siano stati più oculati nella riduzione della spesa corrente complessiva. Deve anzi aggiungersi che appare poco sostenibile un sistema che preveda indefinitamente riduzioni di spesa del personale, in assenza di un compiuto progetto di riforma. Tuttavia, la risposta alle potenziali problematicità può essere trovata solo a livello legislativo. Pertanto, allo stato, devono confermarsi gli orientamenti già espressi da questa Sezione in relazione alla vigenza e cogenza del comma 557 dell'art. 1 della l. n. 296/2006...

...Tra queste disposizioni, assume un ruolo rilevante la programmazione triennale dei fabbisogni di personale richiamata dal comma 557-*quater* e confermata anche dal principio contabile applicato concernente la programmazione ed il bilancio, allegato n. 4/1 al d.lgs. n. 118/2011, che, al punto 8, precisa che la sezione operativa del documento unico di programmazione degli enti locali deve contenere la programmazione del fabbisogno di personale a livello triennale e annuale ed aggiunge che la programmazione del fabbisogno di personale che gli organi di vertice degli enti sono tenuti ad approvare, ai sensi di legge, deve assicurare le esigenze di funzionalità e di ottimizzazione delle risorse per il miglior funzionamento dei servizi compatibilmente con le disponibilità finanziarie ed i vincoli di finanza pubblica...

...Si rammenta, infine, che i richiamati vincoli di contenimento della spesa assumono comunque rilievo nella contabilità armonizzata poiché “diventano essenziali le valutazioni in termini di attendibilità delle entrate previste in bilancio, corrette secondo i criteri della reale esigibilità (costituzione del fondo crediti di dubbia esigibilità) nonché la ponderata allocazione delle risorse, rispettosa dei vincoli imposti soprattutto ai fini della revisione della spesa”.

La deliberazione in oggetto conclude, per quanto qui di interesse, statuendo che “...1) Alla luce della normativa introdotta dalla legge di stabilità 2016 e del nuovo sistema di armonizzazione contabile, deve confermarsi la vigenza e la cogenza delle disposizioni dettate dall’art. 1, comma 557 e ss., l. n. 296/2006, in materia di riduzione delle spese di personale. 2. Secondo la vigente disciplina in materia di contenimento della spesa del personale permane, a carico degli enti territoriali, l’obbligo di riduzione di cui all’art. 1, comma 557, l. n. 296/2006, secondo il parametro individuato dal comma 557-quater, da intendere in senso statico, con riferimento al triennio 2011-2013...”

Alla luce di quanto sopra espresso appare riduttivo e non esattamente pertinente, quanto dichiarato dal Comune in merito al fatto che “...la spesa da rimborsare al Consorzio per le predette assegnazioni temporanee di personale è esclusa dal limite massimo di spesa per lavoro flessibile ex art. 9, c. 28, del d.l. 78/2010”, richiamando la Del/12/SEZAUT/2017 QMIG della Sezione autonomie della Corte dei conti in quanto, in realtà tale deliberazione, riguardante l’istituto del “comando”, lo considera un’operazione di finanza neutrale, che non incide sulla spesa degli enti coinvolti, “purché quella sostenuta dall’Ente cedente sia figurativamente considerata come spesa di personale”, considerazione questa che non può essere automaticamente estesa al personale dei consorzi, il cui rapporto di lavoro è regolato, tra l’altro, da norme di tipo privatistico.

La problematicità della questione appare, al di là della semplificazione operata dall’Ente istante, in tutta la sua evidenza, anche dai principi contenuti in un’altra significativa deliberazione della Sezione delle autonomie di questa Corte (Del/ 9/2015/QMIG) la quale, in tema di “mobilità” del personale dipendente da società controllate dalla pubblica amministrazione, ritenendo di stretta interpretazione le norme sulla mobilità del personale dipendente dalle società partecipate (e dalle aziende speciali) introdotte dalla legge di stabilità 2014, “...allo stesso tempo, ricorda che le predette norme meriterebbero di essere ricondotte a sistema, per la grande rilevanza del settore ai fini degli equilibri di finanza pubblica. È, infatti, evidente che le esigenze sottese alla riallocazione del personale delle società/aziende speciali da dismettere o da alienare si profilano anche per altre tipologie di organismi sottoposti a controllo pubblico, aventi o meno forma societaria e, segnatamente, per quelli il cui capitale/fondo di dotazione sia interamente posseduto da una pubblica amministrazione. Il tutto con riferimento al disfavore del legislatore verso la partecipazione degli enti in realtà organizzative inefficienti e spesso in perdita, oltre che foriere di spese incontrollate. De iure condendo è, pertanto, auspicabile la previsione di uno statuto unitario dei predetti organismi, anche con riferimento a misure diverse da quelle considerate nella questione rimessa all’attenzione della Sezione delle autonomie.

PQM

Nelle valutazioni e considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, per il tramite del Servizio di supporto, all'ente istante.

Così deliberato in Napoli, nella camera di consiglio dell' 08 novembre 2017.

IL RELATORE
Carla Serbassi

IL PRESIDENTE
Giovanni Coppola

Depositato in Segreteria in data 08 novembre 2017

Il Direttore del Servizio di supporto
dott. Mauro Grimaldi

