

Del. n. 1/2015/PAR



Corte dei Conti

Sezione regionale di controllo per la Toscana

composta dai magistrati:

Gaetano D'AURIA

Presidente

Paolo PELUFFO

Consigliere, relatore

Emilia TRISCIUOGGIO

Consigliere

Laura D'AMBROSIO

Consigliere

nell'adunanza del 17 dicembre 2014,

VISTO l'art. 100, comma 2, Cost.;

VISTO il t.u. delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

VISTA la l. 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

VISTA la l. 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3;

VISTO il regolamento n. 14/2000 per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni riunite della Corte dei conti in data 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

VISTA la convenzione stipulata il 16 giugno 2006 tra la Sezione regionale di controllo, il Consiglio delle autonomie locali e la Giunta regionale della Toscana in materia di "ulteriori forme di collaborazione" tra Corte dei conti ed autonomie, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della citata l. n. 131/2003;

VISTA la richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Forte dei Marmi, inoltrata dal Consiglio delle autonomie locali con nota 7 agosto 2014, prot. n. 14693/1.13.9;

UDITO il relatore, consigliere Paolo Peluffo;

PREMESSO

1. Il Comune di Forte dei Marmi, in qualità di partecipante, unitamente ad altri enti locali, alla ERSU s.p.a., cui è affidato, secondo il modello gestorio dell'*in house*, il trattamento dei rifiuti urbani, pone alcune questioni attinenti alla spesa per il personale della società.

A tal fine, il comune prospetta, anzitutto, che la spesa per il personale della società è destinata ad aumentare, a causa del mutamento della "pianta organica" della società dovuto ad una modifica qualitativa del servizio erogato, interessato dal passaggio alla raccolta domiciliare dei rifiuti, con abbandono della precedente modalità di raccolta stradale. In tal senso, l'ente prevede, da un lato, un aumento del fatturato sociale e, dall'altro, una crescita del fabbisogno di personale da assumere stabilmente, proprio per fronteggiare tale nuova esigenza.

In secondo luogo, il Comune evidenzia una futura modifica della compagine sociale, nella quale farà ingresso, a breve, un altro comune, con relativo aumento del capitale della società e contestuale assunzione di parte del personale a tempo indeterminato attualmente impiegato nel servizio di raccolta rifiuti presso il comune che si accinge a diventare socio. Anche a fronte di una simile evenienza, il Comune di Forte dei Marmi evidenzia un futuro incremento della spesa del personale.

Infine, il Comune espone che la società, stante l'impossibilità di prorogare i contratti di lavoro a termine ad oggi in essere, avrebbe manifestato la volontà di provvedere alla "stabilizzazione" (previa procedura selettiva) dei lavoratori precari, per i quali non risulti praticabile un ulteriore rinnovo. A quest'ultimo proposito, il Comune sottolinea, peraltro, come l'assunzione di unità a tempo indeterminato, contestuale alla correlativa riduzione del numero di lavoratori a tempo determinato, si configuri quale operazione neutra in termini di costo complessivo del personale.

Tutto ciò premesso, viene richiesta l'interpretazione sotto un duplice profilo della disposizione di cui all'art. 4, comma 12-*bis*, d.l. 24 aprile 2014, n. 66, convertito dalla l. 23 giugno 2014, n. 89.

Sotto il primi profilo, si chiede di delimitare il concetto stesso di riduzione del personale, risultando dubbio se esso sia da considerare in senso assoluto o se,

viceversa, debba essere parametrato all'incremento dei servizi resi e, conseguentemente, alla crescita del fatturato.

Sotto il secondo profilo, l'ente chiede a questa Corte se l'assunzione di lavoratori a tempo indeterminato, accompagnata dalla riduzione del numero dei contratti a tempo determinato, mantenendo il costo complessivo del personale per l'anno 2014 a un livello inferiore rispetto al costo sostenuto nel 2013, risulti compatibile con l'indirizzo di stretto contenimento della spesa del personale, che il Comune è tenuto a impartire alla società per effetto di quanto previsto dall'art. 4, comma 12-*bis*, d.l. n. 66/2014 cit.

AMMISSIBILITÀ

2. È necessario, in primo luogo, verificare la sussistenza dei requisiti soggettivi e oggettivi che costituiscono i presupposti per la incardinazione della richiesta di parere.

Con riguardo all'ambito soggettivo, la richiesta risulta correttamente inoltrata, in quanto formulata dall'organo politico di vertice e rappresentante legale dell'ente, ai sensi dell'art. 50 Tuel, per il tramite del Consiglio delle autonomie. Peraltro, viene in rilievo lo specifico criterio di orientamento di cui alla deliberazione della Sezione delle autonomie di questa Corte 10 febbraio 2014, n. 4 (pronunciata ai sensi dell'art. 6, comma 4, d.l. 10 ottobre 2012 n. 174, convertito dalla l. 7 dicembre 2012, n. 213), a mente del quale "La legittimazione soggettiva alla richiesta di parere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti non viene meno nei casi in cui il criterio orientativo che si chiede di esprimere sia destinato ad avere effetti nella sfera operativo-amministrativa di un soggetto diverso dal richiedente, purché sia giustificata dall'esercizio di attribuzioni intestate all'ente formalmente legittimato. Resta fuori da quest'ambito la mera funzione di *nuncius* che il soggetto legittimato potrebbe assumere, ove si limitasse solo a proporre una questione interpretativa la cui soluzione non potrebbe avere alcun effetto nell'ambito delle proprie attribuzioni".

Conseguentemente, la richiesta *de qua*, pur se avanzata al fine di conoscere l'avviso della Sezione in vista di scelte da compiersi nella sfera operativo-amministrativa di un soggetto diverso dal richiedente, va considerata soggettivamente ammissibile, in applicazione del suindicato criterio di orientamento e stante la sussistenza di un affidamento *in house*, tale per cui l'amministrazione non solo partecipa alla società, ma esplica su di essa un controllo analogo a quello dispiegato su di un proprio organo.

In ordine, al requisito oggettivo, la prima questione proposta risulta ammissibile, concernendo una problematica, com'è quella del contenimento della spesa per il personale, pacificamente rientrante nella definizione di contabilità pubblica, in quanto connessa alle modalità di utilizzo delle risorse, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria degli enti e sui loro equilibri di bilancio.

Parimenti, sono soddisfatti i criteri di generalità ed astrattezza, essendo questa Corte investita della disamina sull'esatta delimitazione della norma ex art. 4 d.l. 66/2014.

Anche la seconda tematica prospettata soddisfa il suddetto requisito oggettivo poiché, pur presentando i lineamenti concreti di una fattispecie di natura gestionale, si presta ad essere risolta estrapolando dal quesito una fattispecie generale ed astratta sulla quale pronunciarsi unitamente al primo quesito. Difatti, entrambe le domande possono essere ricondotte ad un quesito generale riguardante la possibilità o meno per la società partecipata di assumere personale alla luce della nuova disciplina legislativa.

A fronte delle suesposte considerazioni, è possibile, dunque, operare una disamina nel merito di entrambi i quesiti proposti.

MERITO

3. Secondo l'art. 4, comma 12-*bis*, del d.l. n. 66/2014, convertito dalla l. n. 89/2014, che ha sostituito il comma 2-*bis* dell'art. 18 del d.l. d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla l. 6 agosto 2008, n. 133, "Le aziende speciali, le istituzioni e le società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo si attengono al principio di riduzione dei costi del personale, attraverso il contenimento degli oneri contrattuali e delle assunzioni del personale. A tal fine l'ente controllante, con proprio atto di indirizzo, tenuto conto delle disposizioni che stabiliscono, a suo carico, divieti o limitazioni alle assunzioni di personale, definisce, per ciascuno dei soggetti di cui al precedente periodo, specifici criteri e modalità di attuazione del principio di contenimento dei costi del personale, tenendo conto del settore in cui ciascun soggetto opera". Con tale disposizione, il legislatore ha abrogato la normativa (contenuta nel precedente testo dell'art. 18, comma 2-*bis*, d.l. n. 112/2008 cit.) che estendeva alle società *in house* gli stessi divieti e limitazioni alle assunzioni di personale imposti agli enti locali, rimettendo all'autonomia di questi l'emanazione di indirizzi cui le società debbono uniformarsi per conseguire obiettivi di riduzione dei costi del personale.

Il primo quesito posto dal comune di Forte dei Marmi è incentrato, essenzialmente, sulla correlazione tra un prevedibile aumento quantitativo dell'attività svolta dalla società e il corrispondente incremento del personale e sui possibili riflessi di tale incremento in rapporto agli obiettivi di contenimento della spesa.

Il secondo quesito è incentrato sulla stabilizzazione dei contratti a tempo determinato, la quale è una facoltà che l'ente può esercitare, nel rispetto dei limiti previsti dalla legislazione di settore, in presenza di un concreto fabbisogno e di effettive capacità assunzionali.

4. E' appena il caso di rilevare, preliminarmente, che il ricorso a figure organizzative privatistiche, come quella della società commerciale, da parte degli enti pubblici risponde all'esigenza di rendere più efficiente, efficace ed economica l'erogazione dei servizi pubblici, con effetti anche di razionalizzazione della spesa e dei costi a carico degli enti pubblici. In quest'ottica, l'ingresso di un nuovo socio in una società preesistente non integra, di per sé, gli estremi di una circostanza tale da giustificare l'aumento del personale in servizio nella società, dal momento che proprio la finalità di contenimento della spesa costituisce – come detto – una delle principali ragioni di adozione del mezzo societario da parte dell'amministrazione.

5. Ciò detto, si può passare ad esaminare il quesito proposto, in base al dato normativo che emerge dall'art. 4, comma 12-*bis*, d.l. n. 66/2014.

Tale disposizione, nell'introdurre il principio di riduzione dei costi del personale, ne esplicita in via generale le modalità, definendo gli elementi significativi da prendere in considerazione, ferma restando l'autonomia dell'ente nel dettagliarle con proprio atto di indirizzo.

Segnatamente, la disposizione indica la necessità, da un lato, di contenere gli oneri contrattuali, verosimilmente riducendo l'incidenza di voci accessorie, straordinarie e variabili relative ai rapporti già in essere, e, dall'altro lato, di porre un freno alle nuove assunzioni.

A ciò si aggiunga che, a parte le deroghe tassativamente elencate nel medesimo articolo, il legislatore prevede la facoltà per l'ente di prendere in considerazione anche il "settore di operatività" delle varie società, introducendo così un ulteriore criterio discrezionale su cui l'ente locale è posto in grado di articolare il suo autonomo atto di indirizzo.

Nella fattispecie, la raccolta rifiuti rientra certamente nel novero delle attività essenziali dell'ente poiché indirizzata a garantire l'igiene e la sanità pubblica.

La peculiarità del servizio, con i suoi risvolti di utilità, è dunque tale da poter essere opportunamente considerata dall'ente richiedente in relazione all'inciso – "tenendo conto del settore in cui ciascun soggetto opera" – di cui all'art. 4, comma 12-*bis*, d.l. n. 66/2014.

Se è vero, infatti, che il principio guida che l'ente deve perseguire è quello della "riduzione dei costi del personale, attraverso il contenimento degli oneri contrattuali e delle assunzioni", nondimeno risulta comunque necessario valutare anche l'ambito di operatività in cui le singole società esplicano la propria attività, in modo da non compromettere il corretto svolgimento dei servizi ad esse affidati.

In tale ottica, il Comune, nell'autonomia da esercitare mediante i propri atti di indirizzo, ha il potere-dovere di contemperare l'esigenza di contenimento della spesa con l'erogazione di prestazioni comunque soddisfacenti per la collettività. Pertanto, le modalità pratiche di realizzazione dei menzionati vincoli legislativi rientrano nella discrezionalità amministrativa del comune che, in qualità di socio dell'organismo affidatario *in house*, dovrà vagliare e percorrere impostazioni coerenti con le prescrizioni finalistiche della legge, nel rispetto degli ordinari criteri di efficienza ed economicità del servizio.

* * *

Nelle considerazioni esposte è il parere della Corte dei conti-Sezione Regionale di controllo per la Toscana, in relazione alla richiesta formulata dal Sindaco del Comune di Forte dei Marmi con nota 7 agosto 2014, prot. n. 14693/1.13.9.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa al Presidente del Consiglio delle autonomie locali della Regione Toscana, al Sindaco del Comune di Forte dei Marmi e al Presidente del relativo Consiglio, nonché al Presidente della Sezione delle autonomie della Corte dei conti.

Firenze, 17 dicembre 2014.

Il relatore
f.to Paolo Peluffo

Il presidente
f.to Gaetano D'Auria

Depositata in Segreteria il 7 gennaio 2015
Il funzionario preposto al Servizio di supporto
f.to Claudio Felli