

REPUBBLICA ITALIANA
LA
CORTE DEI CONTI
IN
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA
LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Antonio Caruso	Consigliere
dott. Angelo Ferraro	Consigliere
dott. Giancarlo Astegiano	Primo Referendario (rel.)
dott. Gianluca Braghò	Referendario
dott. Massimo Valero	Referendario
dott. Alessandro Napoli	Referendario
dott. Laura De Rentiis	Referendario

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

Vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la deliberazione n. 1/pareri/2004 del 3 novembre 2004 con la quale la Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento e sulla formulazione dei pareri previsti dall'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista la nota Prot. n. 1195/L del 24 settembre 2010 con la quale il Sindaco del Comune di Tavernerio ha posto alla Sezione un quesito in materia di contabilità pubblica;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Tavernerio;

Udito il relatore, Giancarlo Astegiano;

PREMESSO CHE

Il Sindaco del Comune di Tavernerio ha posto alla Sezione un quesito inerente la necessità di procedere al reintegro di alcuni dipendenti ed alle conseguenze in ordine ai vincoli di finanza pubblica sulla spesa di personale in relazione alla necessità di procedere allo scioglimento di un Consorzio costituito fra alcuni enti locali per la gestione del servizio di polizia.

OSSERVA CHE

La richiesta di parere in esame è intesa ad avvalersi della facoltà prevista dalla norma contenuta nell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, la quale dispone che le Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane possono chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti "*pareri in materia di contabilità pubblica*".

La funzione consultiva delle Sezioni regionali è inserita nel quadro delle competenze che la legge n. 131 del 2003, recante adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha attribuito alla Corte dei conti.

In relazione allo specifico quesito formulato dal Sindaco del Comune di Tavernerio, la Sezione osserva quanto segue.

In merito all'ammissibilità della richiesta

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta proveniente dal Comune di Tavernerio rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7 comma ottavo, della legge 6 giugno 2003, n. 131, norma in forza della quale Regioni, Province e Comuni possono chiedere a dette Sezioni pareri in materia di contabilità pubblica nonché ulteriori forme di collaborazione ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

In proposito, questa Sezione ha precisato, in più occasioni, che la funzione di cui al comma ottavo dell'art. 7 della legge n. 131/2003 si connota come facoltà conferita agli amministratori di Regioni, Comuni e Province di avvalersi di un organo neutrale e professionalmente qualificato per acquisire elementi necessari ad assicurare la legalità della loro attività amministrativa.

I pareri e le altre forme di collaborazione si inseriscono nei procedimenti amministrativi degli enti territoriali consentendo, nelle tematiche in relazione alle quali la collaborazione viene esercitata, scelte adeguate e ponderate nello svolgimento dei poteri che appartengono agli amministratori pubblici, restando peraltro esclusa qualsiasi forma di cogestione o coamministrazione con l'organo di controllo esterno (per tutte: 11 febbraio 2009, n. 36).

Infatti, deve essere messo in luce che il parere della Sezione attiene a profili di carattere generale anche se, ovviamente, la richiesta proveniente dall'ente pubblico è motivata, generalmente, dalla necessità di assumere specifiche decisioni in relazione ad una particolare situazione. L'esame e l'analisi svolta nel parere è limitata ad individuare l'interpretazione di disposizioni di legge e di principi generali dell'ordinamento in relazione alla materia prospettata dal richiedente, spettando, ovviamente, a quest'ultimo la decisione in ordine alle modalità applicative in relazione alla situazione che ha originato la domanda.

Con specifico riferimento all'ambito di legittimazione soggettiva ed oggettiva degli enti in relazione all'attivazione di questa particolare forma di collaborazione, è ormai consolidato l'orientamento che vede nel caso del Comune, il Sindaco o, nel caso di atti di normazione, il Consiglio comunale quale organo che può proporre la richiesta.

Inoltre, è acquisito ed incontestato che non essendo ancora insediato in Lombardia il Consiglio delle autonomie, previsto dall'art. 123 della Costituzione e dallo Statuto della Regione Lombardia, i Comuni e le Province possano, nel frattempo, chiedere direttamente i pareri alla Sezione regionale.

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare che la disposizione contenuta nel co. 8, dell'art. 7 della legge 131 deve essere raccordata con il precedente co. 7, norma che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio, il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma, la sana gestione finanziaria degli enti locali.

Lo svolgimento delle funzioni è qualificato dallo stesso legislatore come una forma di controllo collaborativo.

Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che il co. 8 prevede forme di collaborazione ulteriori rispetto a quelle del precedente comma, rese esplicite in particolare con l'attribuzione agli enti della facoltà di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica.

Appare conseguentemente chiaro che le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli enti locali, ma che, anzi, le attribuzioni consultive si connotano sulle funzioni sostanziali di controllo collaborativo ad esse conferite dalla legislazione positiva.

Al riguardo, le Sezioni riunite della Corte dei conti, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, co. 31 del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione unitaria della nozione di contabilità pubblica incentrata sul "*sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici*", da intendersi in senso dinamico anche in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri (Delibera n. 54, in data 17 novembre 2010).

Il limite della funzione consultiva come sopra delineato fa escludere qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa che ricade nella esclusiva competenza dell'autorità che la svolge o di interferenza, in concreto, con competenze di altri organi giurisdizionali.

Dalle sopraesposte considerazioni consegue che la nozione di contabilità pubblica va conformandosi all'evolversi dell'ordinamento, seguendo anche i nuovi principi di organizzazione dell'amministrazione, con effetti differenziati, per quanto riguarda le funzioni della Corte dei conti, secondo l'ambito di attività.

Con specifico riferimento alla richiesta oggetto della presente pronuncia la Sezione osserva che il Sindaco del Comune di Tavernerio ha formulato un quesito inerente le modalità che l'ente deve adottare in relazione all'adempimento di uno specifico obbligo imposto dalla legislazione di finanza pubblica: lo scioglimento dei consorzi di funzione, in relazione a rispetto della disciplina vincolistica finanziaria in materia di spese per il personale che, per espresso dettato normativo, concorre, sia per i comuni con popolazione inferiore che superiore ai 5.000 abitanti, alla più generale osservanza della disciplina dei limiti inerenti il Patto di stabilità e la sana gestione finanziaria.

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

Il quesito posto dal Sindaco del Comune di Tavernerio

La richiesta di parere riguarda le conseguenze per il Comune in materia di personale dell'applicazione della disposizione contenuta nell'art. 1, co. 189, lett. e) della legge 23 dicembre 2009, n. 191 che prevede che i Comuni in relazione alla riduzione del contributo ordinario base previsto dall'art. 34, co. 1, lett. a del d. lgs. n. 504 del 1992, provvedano *"alla soppressione dei consorzi di funzioni tra gli enti locali, facendo salvi i rapporti di lavoro a tempo indeterminato esistenti, con assunzione delle funzioni già esercitate dai consorzi soppressi e delle relative risorse con successione ai medesimi consorzi in tutti i rapporti giuridici e ad ogni effetto"*.

In particolare, viene domandato l'avviso della Sezione in relazione alle modalità da seguire per la riassunzione alle dipendenze del Comune di parte del personale in servizio presso il Consorzio che verrà soppresso, a seguito della reinternalizzazione nell'ente locale del servizio per l'effettuazione del quale era stato costituito il Consorzio.

1) In numerose occasioni la Sezione ha affrontato questioni inerenti la spesa di personale degli enti e l'incidenza che può avere sulla stessa la presenza di organismi ai quali partecipa l'ente locale o partecipati da quest'ultimo (Pareri n. 68 del 18 settembre 2008, n. 81 del 22 ottobre 2008 e n. 41 del 24 febbraio 2009).

1.1) In particolare, con il parere n. 99 del 5 dicembre 2008 sono stati posti in rilievo alcuni

aspetti chiarendo che a seguito delle più recenti modifiche al sistema della finanza pubblica la base di calcolo relativa alla spesa per il personale sostenuta da ciascun ente locale deve tenere conto dei vari sistemi organizzativi nei quali, ormai, si articola l'amministrazione pubblica. Con la conseguenza che *"sono pertanto da considerarsi sostenute direttamente dall'ente locale le spese di personale iscritte nel bilancio della società pubblica in house, tanto nel caso di partecipazione unica totalitaria, quanto nel caso di compartecipazione plurisoggettiva intercorsa fra vari enti pubblici locali"*.

E' da considerarsi acquisito, in base all'indirizzo espresso da questa Sezione, che ogni ente territoriale, nell'ambito della propria autonomia, non possa esimersi dal considerare che *"lo strumento dell'affidamento di servizi ad enti partecipati non può comunque venire utilizzato per eludere le normative pubblicistiche in tema di finanza pubblica o attività contrattuale che disciplinano l'attività della pubblica amministrazione; in particolare, la disciplina vincolistica in materia di personale deve essere intesa come riferibile non soltanto all'ente stesso, ma anche a tutte le forme di cooperazione interlocale oltre che di esternalizzazione in senso stretto"*.

2) Il disposto normativo contenuto nella lett. e), del co. 186, dell'art. 1 della legge finanziaria per il 2010 è chiaro nelle sue linee generali e, sostanzialmente, prevede che ciascun ente che a seguito dello scioglimento di un Consorzio di funzioni reinternalizzi il servizio in precedenza svolto dall'organismo partecipato acquisisca parte del personale che operava nella struttura comune.

E' evidente che detta previsione pone alcuni interrogativi ai quali può essere data risposta unicamente richiamando la disciplina di settore ed i principi generali che regolano, da un lato, l'attività degli enti locali e, dall'altro, la finanza pubblica.

3) La prima questione che deve essere presa in considerazione riguarda, in linea generale, la sorte del personale che presta la sua attività nel Consorzio in via di scioglimento.

Si tratta di un aspetto delicato poiché in mancanza di esplicite o specifiche regole in materia di personale, il Consorzio potrebbe essersi avvalso dell'opera di dipendenti provenienti dagli enti consorziati o anche di altri dipendenti appositamente assunti.

In base al disposto normativo contenuto nella citata lett. e), del co. 186 deve ritenersi che tutto il personale del Consorzio abbia il diritto di mantenere l'impiego e che, pertanto, in sede di scioglimento dell'organo associativo, i comuni debbano accordarsi in ordine al trasferimento di tutto il personale e, in particolare, alla individuazione degli enti di destinazione di ciascun dipendente.

E' indubbio che laddove il Consorzio abbia operato solo con personale proveniente dagli enti associati la soluzione del problema sia più semplice, anche in caso di sostituzione degli stessi a seguito di pensionamenti o dimissioni. In questo caso, ogni ente reinternalizzerà sia il servizio che il personale in precedenza trasferito all'organismo comune.

Maggiori problemi sono dati dalla situazione che si viene a creare nel caso vi siano dipendenti assunti a tempo indeterminato dal Consorzio, in aggiunta a quelli provenienti dagli enti locali associati.

In questo caso, a fronte del diritto al mantenimento dell'impiego riconosciuto dalla citata lett. e), del co. 186 dell'art. 1, della legge n. 191 del 2009, si pone la questione di quale sia l'ente con il quale deve proseguire il rapporto di lavoro, con notevoli perplessità e difficoltà soprattutto laddove si tratti di entità associative composte da un ridotto numero di enti.

Al riguardo, ferma restando ogni questione in ordine alle eventuali responsabilità degli amministratori del Consorzio che hanno assunto unità di personale procedendo ad un ampliamento dell'organico rispetto a quello dato dalle unità di personale provenienti dagli enti associati, i Comuni interessati, in accordo fra loro, applicando anche le previsioni e le procedure stabilite nello Statuto del Consorzio e negli accordi associativi, dovranno decidere quanti e quali dipendenti continueranno la loro attività in ciascun ente.

4) La procedura di reinternalizzazione del servizio e di prosecuzione del rapporto di lavoro con parte dei dipendenti che prestavano la loro attività nel Consorzio potrebbe porsi, a prima vista, in contrasto con i vincoli di finanza pubblica che ciascun ente deve osservare in materia di assunzioni e di spesa di personale e con le regole del Patto di stabilità.

In realtà, se il Comune ed il Consorzio hanno operato correttamente non vi è alcun contrasto e non si pongono problemi.

Infatti, se al momento del trasferimento del personale al Consorzio, il Comune ha ridotto la pianta organica e calcolato i tetti relativi alla spesa di personale ed al numero dei dipendenti riducendo gli importi in misura corrispondente al numero dei dipendenti transitati al Consorzio ed alla spesa relativa, non si pone alcuna questione al momento del reintegro poiché i nuovi valori (numero dei dipendenti e ammontare della spesa) sono in linea con quelli precedenti alla costituzione dell'organismo partecipato e, ovviamente, per il primo anno sono esclusi dal calcolo dei limiti stabiliti dai commi 557 e 562 dell'art. 1 della legge finanziaria per il 2008.

Al contrario, se l'ente non ha proceduto in questo modo ma ha considerato il transito del personale presso il Consorzio quale cessazione ed ha effettuato nuove assunzioni, con il rientro del personale dall'organismo sciolto si è in presenza di una violazione dei limiti previsti dalla disciplina di settore.

Si tratterebbe di un'evenienza delicata che, atteso il disposto della lett. e), del co. 186, dell'art. 1, della legge n. 191 del 2009, non impedisce l'assunzione del personale proveniente dal Consorzio ma che comporta la responsabilità dei soggetti che hanno operato indebitamente le precedenti assunzioni.

Applicando la logica che precede non si pongono problemi di rispetto dei tetti finanziari

nel caso di personale assunto direttamente dal Consorzio che transiti in uno dei Comuni associati. Come si è detto sopra, anche in questo caso, ferma la responsabilità di chi ha proceduto all'indebita assunzione nell'organismo partecipato, i tetti finanziari dell'ente che deve consentire la prosecuzione del rapporto di lavoro devono essere ricalcolati in relazione alla reinternalizzazione del servizio ed al personale a questo dedicato.

P.Q.M.

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione

Il Relatore
(Giancarlo Astegiano)

Il Presidente
(Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria
30 dicembre 2010
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)