

Deliberazione n. 126/2015/PAR



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati:

dott. Antonio De Salvo	presidente;
dott. Marco Pieroni	consigliere;
dott. Massimo Romano	consigliere;
dott. Italo Scotti	consigliere (relatore);
dott.ssa Benedetta Cossu	primo referendario;
dott. Federico Lorenzini	referendario.

Adunanza del 27 luglio 2015

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

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

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

Visti la legge 14 gennaio 1994, n. 20, e il decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito con modificazioni dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639, recanti disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della Corte dei conti;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite n. 14 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, da ultimo modificata con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 dell'11 giugno 2008;

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;

Vista la legge della Regione Emilia-Romagna 9 ottobre 2009, n. 13, istitutiva del Consiglio delle Autonomie locali;

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie del 4 giugno 2009 n. 9/ SEZAUT/2009/INPR;

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie del 19 febbraio 2014 n. 3/ SEZAUT/2014/QMIG;

Viste le deliberazioni delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 8 del 26 marzo 2010 e 54 del 17 novembre 2010;

Visto l'articolo 17, comma 31, decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni dalla legge 3 agosto 2009, n. 102;

Visto l'articolo 6, comma 4, decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

Vista la richiesta di parere formulata dal Sindaco di Sant' Ilario d'Enza (RE), pervenuta a questa Sezione in data 5 giugno 2015;

Visto il parere del gruppo tecnico istituito presso il Consiglio delle autonomie locali;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 40 del 22 luglio 2015, con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale della Sezione;

Udito nella camera di consiglio del 27 luglio 2015 il relatore Italo Scotti;

Ritenuto in

Fatto

Il Sindaco di Sant'Ilario d'Enza ha inoltrato a questa Sezione una richiesta di parere vertente su sette quesiti, diversi dei quali, a loro volta, articolati in ulteriori domande aventi ad oggetto la gestione di servizi socio-assistenziali tramite un Consorzio costituito con altri Enti locali, il trattamento del personale ad esso assegnato e la possibilità di trasformare il Consorzio in Azienda speciale.

In particolare, i quesiti posti nella richiesta di parere sono i seguenti:

1. Se il Consorzio in questione possa essere annoverato nell'ambito delle Amministrazioni pubbliche quali definite dall'art. 1, comma 2 del d.lgs. 165/2001;
2. In tal caso, ed in considerazione dell'assunto che ai consorzi tra Enti locali che gestiscano le attività di cui all'art.113-*bis* del d.lgs. 18 agosto 2000, n.267 (attività prive di rilevanza economica) si applicano le norme previste per le aziende

speciali, se trovi applicazione quanto disposto dall' art. 18, comma 2-*bis* del dl 25 giugno 2008, n.112, come convertito nella l. 6 agosto 2008, n.133, nel testo successivamente modificato, da ultimo con dl. 24 giugno 2014, n.90, come convertito nella l. 11 agosto 2014, n.114, (esclusione delle *istituzioni che gestiscono servizi socio-assistenziali ed educativi, scolastici e per l'infanzia, culturali e alla persona (ex IPAB) e le farmacie dalle limitazioni connesse all'attuazione del principio di contenimento dei costi del personale, salvo l'obbligo di mantenere gli stessi al livello coerente con la quantità dei servizi erogati*);

3. Se si possa legittimamente ritenere che gli Enti consorziati:
 - a. procedano al conferimento del personale che nei Comuni risulta nella dotazione organica dei servizi educativi e della farmacia comunale. Si osserva che il personale mantiene lo status di dipendente pubblico ed il suo rapporto di lavoro continua ad essere disciplinato dai CCNL del personale degli Enti Locali e dal D.lgs. 165/2001, stante quanto stabilito dall'art. 1, commi 1 e 2 del D.lgs. 165/2001;
 - b. rideterminino, in maniera proporzionale, la dotazione organica con congelamento di tutti i posti del personale conferito al Consorzio;
 - c. conteggino nel limite di spesa dei Comuni anche la quota di personale assegnato al Consorzio, trattandosi di soggetti utilizzati "senza estinzione del rapporto di pubblico impiego in strutture e organismi variamente denominati, partecipati o comunque facenti capo all'Ente", ai sensi dell'art. 1, commi 557, 557-*bis* e 557-*ter* della l. 27 dicembre 2006, n. 296, e successive modificazioni ed integrazioni;
4. se il rapporto d'impiego del personale conferito dai Comuni al Consorzio, continui ad essere disciplinato dal diritto pubblico e sia soggetto in particolare ai commi 557, 557-*bis* e 557-*ter* dell'art.1 della l. 296/2000 citati, che stabiliscono l'obbligo del Comune di conteggiare nel proprio limite di spesa anche la

quota di personale con rapporto di pubblico impiego "a vario titolo utilizzato" per la gestione di funzioni comunali in strutture e organismi variamente denominati, e se il medesimo personale possa avanzare richiesta di mobilità presso altri Enti pubblici, potendo ritenersi che questa stessa intercorra tra Amministrazioni pubbliche e senza generare aumento di spesa pubblica;

5. se sia coerente con il dettato normativo l'ipotesi in cui il Consorzio, sussistendone i presupposti, proceda ad autonome assunzioni, regolandone il rapporto di impiego interamente con il Diritto Comune;
6. in alternativa, qualora i Comuni ritenessero di trasformare il Consorzio in Azienda speciale consortile disciplinata dall'art. 114 del D.lgs. 267/2000, se si possano ritenere conformi alla norma le seguenti determinazioni:
 - a. i Comuni procedono al conferimento, all'Azienda consortile, per il periodo di vigenza della medesima, del personale che nei Comuni risulta nella dotazione organica dei servizi educativi e della farmacia comunale. Il personale mantiene lo status di dipendente pubblico ed il suo rapporto di lavoro continua ad essere disciplinato dai CCNL del personale degli Enti Locali e dal D.lgs.165/2001;
 - b. i Comuni rideterminano, in maniera corrispondente, la dotazione organica con congelamento di tutti i posti del personale conferito all'Azienda;
 - c. i Comuni conteggiano nel proprio limite di spesa anche la quota di personale assegnato all'Azienda consortile, trattandosi di soggetti utilizzati "senza estinzione del rapporto di pubblico impiego in strutture e organismi variamente denominati, partecipati o comunque facenti capo all'Ente";
 - d. il personale conferito all'Azienda consortile può avanzare richiesta di mobilità presso altro Ente pubblico, transitando attraverso il Comune, in quanto il passaggio non determinerebbe aumento di spesa pubblica, dato

che il Comune conteggia nel proprio limite di spesa anche la quota di personale conferito all'Azienda;

7. se la normativa in materia di armonizzazione dei sistemi contabili di cui al D.lgs. 118/2011 sia applicabile all'Azienda speciale consortile e al Consorzio di cui all'art. 31 del D.lgs. 267/2000.

Diritto

L'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003 - disposizione che costituisce il fondamento normativo della funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti - attribuisce alle Regioni e, tramite il Consiglio delle Autonomie locali, se istituito, anche ai Comuni, Province e Città metropolitane la facoltà di richiedere alla Corte dei Conti pareri in materia di contabilità pubblica.

In via preliminare la Sezione è chiamata a verificare i profili di ammissibilità soggettiva (legittimazione dell'organo richiedente) e oggettiva (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica, generalità ed astrattezza del quesito proposto, mancanza di interferenza con altre funzioni svolte dalla magistratura contabile o con giudizi pendenti presso la magistratura civile o amministrativa).

In relazione al primo profilo, la richiesta di parere è ammissibile, in quanto proveniente dall'organo rappresentativo dell'Ente che, ai sensi dell'articolo 50, comma 2, TUEL è, per i Comuni, il sindaco.

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, disciplinato nelle pronunce di orientamento generale delle Sezioni riunite (cfr. deliberazione 17 novembre 2010, n. 54) e della Sezione delle autonomie (cfr., e *plurimis*, deliberazione n. 3/2014/SEZAUT), occorre anzitutto evidenziare che la citata disposizione contenuta nel comma 8 dell'art. 7 della legge 131 del 2003, deve essere raccordata con il precedente comma 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.

Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che il comma 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.

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 (Deliberazione 17 novembre 2010 n. 54, citata).

Il limite della funzione consultiva, come sopra delineato, esclude qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa che ricade nella esclusiva competenza dell'autorità che la svolge.

Tanto premesso, la deliberazione n.54/2010, allo scopo di delineare il perimetro dell'esercizio della funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali di controllo, ha chiarito che la nozione di contabilità pubblica comprende, oltre alle questioni tradizionalmente riconducibili al concetto di contabilità pubblica (sistema di principi e norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici), anche i "quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti da 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".

Con specifico riferimento alla richiesta oggetto della presente pronuncia, la Sezione non può non rilevare, in via preliminare, l'eccessivo numero di questioni poste e sottolineare che, alla luce delle considerazioni sopra esposte, le Sezioni regionali della Corte dei conti non sono chiamate a svolgere una funzione consultiva a carattere generale in favore degli enti locali.

I quesiti posti, in realtà, insistono per gran parte e nel loro insieme su un ambito di politica gestionale, in quanto tale riservato

all'apprezzamento esclusivo dell'Ente e precluso all'esame della Corte in sede consultiva. Solo alcuni di essi attengono ai profili di contabilità pubblica come sopra individuati e che soli delinearono, come detto, l'ambito d'intervento delle Sezioni regionali in sede consultiva. La Sezione ha comunque constatato che le questioni poste non interferiscono con funzioni di controllo o giurisdizionali svolte dalla magistratura contabile, né con giudizi civili o amministrativi pendenti.

Si potrebbe dunque valutare l'ammissibilità oggettiva dei singoli quesiti, passando quindi all'esame del merito di quanti, fra essi, siano riconducibili alle categorie di generalità e astrattezza e presentino chiara attinenza con la materia della contabilità pubblica nella logica del contenimento della spesa imposto alle amministrazioni pubbliche ai fini del coordinamento della finanza pubblica (cfr. in proposito, Corte cost. 108/2011; 148/2012; 161/2012).

Tuttavia è facile constatare che i quesiti presentati hanno una loro concatenazione logica, nella quale alcuni di essi hanno solo funzione di premessa e contenuto meramente interpretativo.

Può essere utile, pertanto, individuare la sostanza del *petitum* e valutarla alla stregua dei parametri di ammissibilità oggettiva.

Difatti, il Comune, nella formulazione del quesito, intende, in ultima analisi, conoscere quale sia la modalità più efficiente, sotto un profilo squisitamente organizzativo, per la gestione di servizi socio-assistenziali; e cioè se sia conveniente proseguire con l'attività del Consorzio già istituito, secondo le norme previste per le aziende speciali di cui all'articolo 114, in quanto compatibili, ovvero se sia preferibile disporre la trasformazione dello stesso Ente in azienda speciale.

Premesso che l'azienda speciale è, secondo giurisprudenza e dottrina, "elemento del sistema amministrativo facente capo" ad un ente territoriale (Corte cost. sentenza n.28/1996) ed è quanto meno dubbio, se esso possa riferirsi a più enti associati, non (ancora) confluiti in una Unione di Comuni, il quesito si presenta inammissibile, poiché, nei termini sopra descritti, esso esorbita dall'ambito della materia della "contabilità pubblica", in relazione alla quale la Corte è legittimata a rilasciare pareri.

Dell'insieme dei quesiti, dunque, residuano due profili, che di

riflesso, possono essere ricondotti alla materia "contabilità pubblica":

a) lo status dei dipendenti comunali conferiti al Consorzio e la loro possibilità di avvalersi delle procedure di mobilità; b) l'estensione alla figura organizzativa, del consorzio, della c.d. armonizzazione contabile di cui al d.lgs. n. 118 del 2011.

Merito

Così delimitato il *thema decidendum*, quanto al profilo *sub a)* si ricorda che sulla materia dello status del personale conferito alle ASP e del relativo rapporto di lavoro, più volte la Corte ha avuto modo di pronunciarsi. Il conferimento di personale al Consorzio, con le precisazioni che verranno fatte più avanti, può essere considerato in via analogica. In particolare, sulla questione dell'interpretazione dell'art. 18, comma 2-*bis*, d.l. n. 112/2008 e s.m.i. che pone vincoli alla spesa di personale per le aziende speciali, le istituzioni, le aziende dei servizi pubblici alla persona (ex Ipab) che operano in settori cd. sensibili, si rinvia alle deliberazioni di questa stessa Sezione, nn. 106/2015/PAR, 34/2015/PAR, 170/2014/PAR, e 172/2014/PAR.

Occorre dunque fare riferimento, preliminarmente, al quadro normativo che disciplina i processi di trasferimento o conferimento di attività ad un Consorzio da parte di Enti locali. Il Consorzio di cui trattasi si può innanzitutto definire come un Consorzio di servizi, secondo la categorizzazione effettuata dalla Sezione Autonomie – che distingue fra consorzi di funzioni e consorzi di servizi - essendo finalizzato "*alla gestione dei servizi pubblici locali a rilevanza economica e non*", e costituisce, in base al combinato disposto degli articoli 31, 113 bis e 114 del d.lgs. 267/2000 "*una delle possibili forme associative (alla pari di Convenzioni e Unioni), per la cui disciplina il legislatore richiama, in quanto compatibili, le norme previste per le aziende speciali*" (Delibera n.9/SEZAUT/2015/QMIG).

La giurisprudenza, dopo averne posto in evidenza il carattere strumentale, al pari di quello proprio delle aziende speciali, sottolinea che il consorzio "fa parte del sistema amministrativo di ognuno degli enti associati" (Cons. di Stato, n. 2605/2001; cfr. anche Cass., ord. n. 33691/2002). Tale carattere differenzia (cfr. Deliberazione 52/2010/PAR di questa Sezione) il consorzio fra Enti locali ex art. 31 TUEL dal consorzio tra imprese- previsto dall'articolo 2602 del codice

civile- al di là di singoli aspetti di somiglianza (come la convenzione costitutiva, che può farsi rientrare tra i contratti associativi), in particolare per quanto riguarda il rapporto di lavoro del personale che, nel secondo caso, ha evidente natura privatistica.

Non si ravvisano, pertanto, ostacoli al conferimento al Consorzio, per il periodo di vigenza del medesimo, del personale che nei Comuni risulta nella dotazione organica dei servizi educativi ed anche della farmacia comunale. Conseguentemente, anche alla luce di quanto appena richiamato, e cioè del carattere di strumentalità del Consorzio e del suo essere parte del sistema amministrativo di ognuno dei comuni associati, come affermato nella richiesta medesima, il personale conferito mantiene lo status di dipendente pubblico ed il suo rapporto di lavoro continua ad essere disciplinato dal CCNL del personale degli Enti locali e dal d.lgs.165/2001. Analogamente a quanto si verifica per le ASP, dunque, per il personale che i comuni soci occupano presso il Consorzio per l'erogazione di servizi socio-assistenziali ad esso affidati, ma il cui rapporto di pubblico impiego continua ad intercorrere con il comune stesso, la disposizione normativa cui fare riferimento è quella contenuta nell'articolo 1, commi 557-bis, l.n. 296/2006, ai sensi della quale costituiscono spese di personale anche quelle sostenute *".....(omissis) 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 agli enti"*. Tale personale, sebbene occupato presso il Consorzio, dovrà essere computato nella spesa di personale dell'ente socio in conformità alla richiamata disposizione normativa (cfr. Deliberazione n.34/2015/PAR di questa Sezione).

Inoltre, le dotazioni organiche dei Comuni associati, dovranno essere rideterminate con congelamento dei posti corrispondenti al personale conferito al Consorzio, per il periodo di vigenza dello stesso. I Comuni, infatti, potrebbero sempre decidere di reinternalizzare il servizio.

Si ricorda, infine, che, secondo quanto già precisato nella Deliberazione appena citata, la recente disposizione contenuta nell'articolo 3, comma 5, d.l. n. 90/2014 stabilisce, che *"le amministrazioni di cui al presente comma (i.e. regioni ed enti locali*

assoggettati alla disciplina del patto di stabilità interno) *coordinano le politiche assunzionali dei soggetti di cui all'articolo 18, comma 2-bis, del decreto-legge n. 112/2008 (società a partecipazione pubblica locale o di controllo, aziende speciali ed istituzioni e aziende speciali, istituzioni, Asp che operano in settori sensibili e farmacie) al fine di garantire anche per i medesimi soggetti una graduale riduzione della percentuale tra spese di personale e spese correnti".*

Quanto al profilo della mobilità del personale conferito ai Consorzi costituiti ex art. 31 TUEL, deve ritenersi che si applichi ad essi la disciplina prevista dall'art.30 del d.lgs.165/2001, in quanto si tratta di personale che mantiene lo status di dipendente pubblico.

In materia di mobilità del personale dei consorzi è intervenuta la nuova formulazione dell'art. 1, comma 568-bis, l. 27 dicembre 2013, n. 147 (come, modificato, dall'art. 7, comma 8, del d.l. 19 giugno 2015, n. 78). Esso prevede però la mobilità del personale, anche dei consorzi, in caso di scioglimento degli stessi e si riferisce, evidentemente, al personale titolare di rapporto di lavoro di tipo privatistico. L'inserimento dell'istituto dei consorzi, operato dall'art. 7, comma 8, del dl 78/2015, tuttora in fase di conversione, tra le amministrazioni pubbliche cui si applicano le procedure di mobilità previste dai commi 563-568 della legge di stabilità per il 2014 (l.147/2014 cit.), fa ritenere superato il principio di diritto enunciato dalla deliberazione n.9 del 17 febbraio 2015 della Sezione Autonomie della Corte dei conti che escludeva invece l'estensione al personale dipendente dai consorzi delle procedure di mobilità previste dai commi 563-568 testé citati.

Deve comunque ritenersi preclusa la mobilità verso pubbliche amministrazioni, tanto più verso l'Ente controllante, del personale dei consorzi o delle aziende speciali controllate dagli Enti locali, titolare di rapporto di lavoro di tipo privatistico, come emerge dall'ordinanza costituzionale n.113/2013, ad evitare l'elusione dei principi costituzionali che garantiscono il percorso di accesso alle pubbliche amministrazioni tramite concorso pubblico.

Dovrebbe però ritenersi precluso anche il rientro dei dipendenti conferiti ai Consorzi nell'Ente di provenienza, salvo il caso di scioglimento del Consorzio o del riassorbimento all'Ente di una o più

delle funzioni ad esso deferite.

Venendo al quesito *sub b*, concernente l'estensione alla figura organizzativa del consorzio, della c.d. armonizzazione contabile di cui al d.lgs. n. 118 del 2011, occorre ricordare che l'art. 2, comma 2, del provvedimento prevede che gli enti strumentali delle amministrazioni pubbliche che adottano la contabilità finanziaria affiancano alla stessa, ai fini conoscitivi, un sistema di contabilità economico-patrimoniale, garantendo la rilevazione unitaria dei fatti gestionali, sia sotto il profilo finanziario che sotto il profilo economico-patrimoniale.

Inoltre, il successivo comma 3 prevede che le istituzioni degli enti locali di cui all'articolo 114 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 e gli altri organismi strumentali delle amministrazioni pubbliche di cui al comma 1 adottano il medesimo sistema contabile dell'amministrazione di cui fanno parte.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna esprime il proprio parere, sui quesiti riportati in epigrafe, nei termini di cui in motivazione.

DISPONE

Che, a cura della Segreteria di questa Sezione regionale di controllo, copia della presente deliberazione sia trasmessa - mediante posta elettronica certificata - al Sindaco di Sant'Ilario d'Enza e al Presidente del Consiglio delle autonomie locali della Regione Emilia-Romagna.

Che l'originale della presente pronuncia resti depositato presso la predetta Segreteria.

Così deciso in Bologna, nella camera di consiglio del 27 luglio 2015.

Il presidente
f.to (Antonio De Salvo)

Il relatore
f.to (Italo Scotti)

Depositata in segreteria il 27 luglio 2015

Il direttore di segreteria
f.to (Rossella Broccoli)

