



LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott.ssa Simonetta Rosa	Presidente
dott. Gianluca Braghò	Consigliere (relatore)
dott.ssa Laura De Rentiis	Primo Referendario
dott. Donato Centrone	Primo Referendario
dott. Andrea Luberti	Primo Referendario
dott. Paolo Bertozzi	Primo Referendario
dott. Cristian Pettinari	Referendario
dott. Giovanni Guida	Referendario
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio del 10 maggio 2016 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

Vista la nota, prot. n. 48752 del 29 marzo 2016, con la quale il sindaco del Comune di Monza ha rivolto alla Sezione una richiesta di parere ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta del sindaco del comune sopra citato;

Udito il relatore dott. Gianluca Braghò;

PREMESSO IN FATTO

Il sindaco del comune di Monza, rappresentando anche la sua qualità di Presidente del Consorzio Villa Reale e Parco di Monza, mediante nota n. 48572 del 29 marzo 2016, ha posto un quesito in merito alla corretta applicazione della normativa di riferimento sulla programmazione e gestione della spesa di personale del suddetto Consorzio.

Nel quesito si riferisce che il Consorzio Villa Reale e Parco di Monza è costituito ai sensi del Codice dei Beni Culturali (d.lgs. n. 42/2004); ad esso si applica la legislazione vigente in materia di consorzi cui partecipano le amministrazioni pubbliche (art. 1 dello Statuto Consortile). In Italia esistono solamente due consorzi di questa tipologia: il Consorzio Villa Reale e Parco di Monza ed il Consorzio La Venaria Reale di Torino.

Il Consorzio Villa Reale e Parco di Monza, il cui atto costitutivo è datato luglio 2008 (il primo bilancio di previsione è stato disposto nell'anno 2009, data in cui si costituiscono gli

uffici consortili, con la prima assegnazione di personale da parte degli Enti consorziati), in applicazione dell'art. 9, comma 36, della legge n. 122/2010, ha storicizzato la spesa del personale alla data del 31 dicembre 2013 (quinto anno di istituzione dell'Ente).

Si evidenzia che sino ad oggi il Consorzio in oggetto si è attenuto al rispetto del principio di contenimento della spesa di personale in base al quadro normativo di cui all'art. 91, comma 1, del d.lgs. n. 267/2000 ed all'art. 1, comma 256, della legge n. 296/2006 e successive modifiche ed integrazioni; mentre, relativamente alle nuove assunzioni di personale, l'Ente ha rispettato fino ad oggi i parametri assunzionali via via imposti e modificati dalla normativa vigente in materia.

Ciò premesso, al fine al fine della corretta applicazione della normativa di riferimento sulla programmazione e gestione della spesa di personale, anche in relazione alla specificità dell'Ente, il sindaco chiede se:

- a) *l'Ente deve sottostare al rispetto del parametro maturato alla data del 31/12/2013 quale limite di spesa massima di riferimento per il personale (vedasi art. 6, comma 3, della legge n. 122/2010).*
- b) *Con riferimento all'art. 8 del d.lgs. n. 83/2015 ed in deroga alle disposizioni dell'art. 9, comma 28 del d.l. n. 78/2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122/2010, è prevista la possibilità di assunzione di personale con contratti a tempo determinato per fare fronte ad esigenze temporanee di rafforzamento dei servizi di accoglienza e di assistenza al pubblico, anche al fine del miglioramento del servizio pubblico di valorizzazione del bene culturale in gestione; tale deroga è valida solo in relazione alla normativa sopra riportata ovvero è applicabile anche al mancato rispetto del principio di contenimento della spesa di personale di cui al succitato quadro normativo.*
- c) *Ai fini dell'assunzione di personale tramite concorso pubblico o mobilità da altri enti pubblici, il Consorzio è tenuto al rispetto dell'art. 1, commi da 421 a 428 della legge n. 190/2014 (Legge di stabilità per il 2015), in riferimento alla ricollocazione del personale cedente gli enti di area vasta.*

AMMISSIBILITA' SOGGETTIVA ED OGGETTIVA

La Sezione, preliminarmente, è chiamata a pronunciarsi sull'ammissibilità della richiesta, con riferimento ai parametri normativi derivanti dalla natura della funzione consultiva.

La richiesta di parere è ammissibile soggettivamente poiché proviene dall'organo legittimato a proporla ai sensi dell'art. 50 T.U.E.L., atteso che il sindaco riveste il ruolo di rappresentante dell'ente locale.

Con specifico riferimento alla richiesta oggetto della presente pronuncia la Sezione osserva che la stessa, oltre a risolversi in un profilo giuridico di portata generale ed astratta, rientri nel perimetro della nozione di contabilità pubblica, concernendo l'interpretazione di norme di legge in materia di spese per il personale e di riduzione dei costi degli apparati amministrativi.

Per i suddetti motivi, la presente richiesta di parere è conforme ai requisiti soggettivi ed oggettivi di ammissibilità e può essere esaminata nel merito.

MERITO

Il Consorzio Villa Reale e Parco di Monza, avente la finalità di valorizzare la Reggia di Monza, con la sua Villa Reale ed il Parco, soggiace, come evidenziato nel quesito e in conformità all'art. 1 dello Statuto, alla legislazione vigente in materia di consorzi cui partecipano le amministrazioni pubbliche. I tre quesiti vertono sulla natura giuridica del consorzio costituito da enti locali e sulle norme applicabili al personale dipendente, sia sotto il profilo della quantificazione dei tetti di spesa, sia delle capacità assunzionali.

Il consorzio costituito da enti locali è da qualificarsi quale pubblica amministrazione in senso proprio: l'art. 1, comma 2, del d.lgs. 165/2001 annovera espressamente l'ente consortile nel perimetro del settore pubblicistico. Conseguentemente, il personale alle dipendenze del consorzio rientra nell'alveo del pubblico impiego (SRC Emilia Romagna, deliberazione n. 126/2015/PAR).

La Sezione ha già avuto modo di osservare che ai consorzi fra enti locali la legge estende, in via ordinaria, le norme previste per le aziende speciali (deliberazioni SRC Lombardia deliberazione n.15/2013/PAR e SRC Lombardia deliberazione n.114/2012/PAR).

L'art. 31 del T.U.E.L. prevede, infatti, che "gli enti locali, per la gestione associata di uno o più servizi e l'esercizio associato di funzioni, possono costituire un consorzio secondo le norme previste per le aziende speciali di cui all'articolo 114, in quanto compatibili". Il successivo comma 8 ribadisce che ai consorzi che gestiscono attività di cui all'articolo 113 bis (servizi pubblici locali privi di rilevanza economica) "si applicano le norme previste per le aziende speciali".

Il citato art. 31 T.U.E.L. -che conferisce la facoltà ai Comuni di costituire consorzi- è inserito all'interno del Titolo II capo V, disciplinante le "forme associative" fra enti locali (fra cui figurano anche le Convenzioni, le Unioni e le altre forme di gestione associata previste, sulla base di norma regionale, dall'art. 33). Le norme che legittimano la costituzione di aziende speciali si trovano, invece, negli artt. 113 bis e 114 del T.U.E.L., vale a dire nel Titolo V, relativo ai "servizi e interventi pubblici locali".

In base al combinato disposto degli artt. 31, 113 bis e 114 del d.lgs. 267/2000, si desume come l'Azienda speciale costituisca un ente strumentale del singolo Comune, mentre il Consorzio fra enti locali costituisce 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 (cfr. art. 31 d.lgs. 267/2000).

Il carattere strumentale all'erogazione di servizi a favore di più enti locali è messo in rilievo anche dalla giurisprudenza amministrativa, che ha evidenziato come "il consorzio tra Enti Locali è definibile come un'azienda speciale di ognuno degli enti associati. Così come l'azienda speciale è ente strumentale dell'ente locale, ossia ente istituzionalmente dipendente dall'ente locale ed elemento del sistema amministrativo facente capo a questo, allo stesso modo il consorzio, in quanto azienda speciale degli enti che l'hanno istituito, è un ente strumentale per l'esercizio in forma associata di servizi pubblici o funzioni e fa parte del sistema amministrativo di ognuno degli enti associati" (cfr. Cons. di Stato, n. 2605/2001; in termini similari, anche Cass., ordinanza n. 33691/2002).

Di conseguenza si ritiene che anche i consorzi, costituiti fra enti locali per la gestione associata di servizi (essendo ormai preclusa la permanenza in vita di consorzi di funzione, cfr. SRC Lazio deliberazione n.15/2011/PAR), debbano osservare, come le aziende speciali, i divieti e le limitazioni previste per gli enti locali che li hanno costituiti e vi partecipano.

Alla luce delle considerazioni che precedono, il Consorzio Villa Reale e Parco di Monza soggiace ai parametri previsti dal D.L. 78/2010 convertito dalla Legge 122/2010, nonché a quanto disposto dalla legge di stabilità 2015 in riferimento all'assunzione di personale, anche a tempo determinato e con contratto di lavoro flessibile, con ulteriore obbligo di attivare le procedure di mobilità ricollocando il personale proveniente dagli enti di vasta area.

P.Q.M.

nelle considerazioni che precedono è reso il parere della Sezione.

Il Relatore
(dott. Gianluca Braghò)

Il Presidente
(dott.ssa Simonetta Rosa)

Depositata in Segreteria
Il 13/05/2016
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)