



Deliberazione
n.62/2017/PAR.
Comune di Tuscania (VT)

REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL LAZIO

nella Camera di Consiglio del 20 settembre 2017

composta dai seguenti magistrati:

Carlo Chiappinelli	Presidente;
Maria Luisa Romano	Consigliere;
Carmela Mirabella	Consigliere;
Rosalba Di Giulio	Consigliere relatore;
Angela Pria	Consigliere;
Oriella Martorana	Primo Referendario;
Antonio Di Stazio	Primo Referendario;
Elena Papa	Primo Referendario

VISTO l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

VISTO il T.U. delle leggi sulla Corte dei Conti, approvato con il R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni e integrazioni;

VISTE la L. 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di controllo della Corte dei Conti;

VISTA la L. 5 giugno 2003, n. 131 e, in particolare, l'art. 7, comma 8;

VISTA la deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte dei Conti n.14/2000 del 16 giugno 2000, recante il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo, modificato con successive deliberazioni n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004, nonché da ultimo con deliberazione n. 229 del 19 giugno 2008;

VISTO il D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, recante il T.U. delle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali;

VISTA la L. 4 marzo 2009, n. 15;

VISTA la deliberazione della Corte dei Conti, Sezione delle Autonomie, del 3 luglio 2009, n. 9, recante "Modifiche ed integrazioni degli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni Regionali di Controllo";

VISTA la deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte dei Conti n. 8 del 15 aprile 2010, recante "Pronuncia di orientamento generale sull'attività consultiva";

VISTO il decreto n.8 del 2016, con il quale il Presidente ha ripartito tra i Magistrati i compiti e le

iniziative riferibili alle varie aree di attività rientranti nella competenza della Sezione Regionale di Controllo per il Lazio;

CONSIDERATA la richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Tuscania, con nota del 15 luglio 2017, prot. n. 10076, acquisita al protocollo della Sezione con il n. 4336 del 1° agosto 2017;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 25 del 19 settembre 2017, con cui la Sezione Controllo per il Lazio è stata convocata in data odierna per l'esame collegiale della predetta questione consultiva;

UDITO, nella Camera di Consiglio del 20 settembre 2017 il relatore Cons. Rosalba Di Giulio;

PREMESSO

che con nota indicata in epigrafe, inoltrata a questa Sezione tramite il C.A.L., il Sindaco *pro tempore* del Comune di Tuscania formula richiesta di parere, ai sensi dell'art.7, comma 8, della L. 131 del 2003, in ordine alle seguenti questioni:

1. "se l'istituto di cui al comma 2 dell'art. 30 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Passaggio diretto di personale tra amministrazioni diverse) possa considerarsi finanziariamente neutrale ai fini del calcolo delle facoltà assunzionali dell'Ente;
2. se il divieto di cui all'art. 1, comma 723, lett. e), legge 28 dicembre 2015 n. 208 e all'art. 2, comma 2, del D.M. E.F. n. 36991/2017 possa ritenersi applicabile anche al passaggio diretto di personale tra pubbliche amministrazioni diverse, in esecuzione dell'art. 2 comma 186, lett. e) della legge 23/12/2009 n. 191, come modificato dal D.L. 25 gennaio 2010 n. 191;
3. se, stante quanto dichiarato in premessa relativamente alle procedure di assunzione del personale del nominato Consorzio di che trattasi, possano considerarsi soddisfatte le condizioni di cui art. 35 decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165, necessarie all'espletamento delle procedure di passaggio diretto di personale tra amministrazioni".

A tal fine precisava che, con nota prot. n. 7138 del 18/12/1997, la Regione Lazio aveva provveduto al finanziamento ed all'autorizzazione dell'apertura del cantiere scuola - lavoro ed istituzioni in relazione al progetto denominato "Sistema di gestione dei servizi sociali e ambientali", approvato con deliberazione di Giunta regionale n. 7378 del 21/11/1997, della durata di 560 giornate lavorative, da realizzarsi attraverso la costituzione di un Consorzio tra Comuni finalizzato alla gestione dei servizi sociali ed ambientali; che con successive deliberazioni della Giunta Comunale veniva approvato il bando per il reclutamento di n. 16 disoccupati da avviare al Cantiere scuola - lavoro ai sensi della L.R. n.29/96 (del. G.C. n. 62 del 27/02/1998) e nominata la Commissione giudicatrice per le prove selettive finalizzata alla valutazione dei quiz attitudinali relativi alle diverse qualifiche (del. G.C. n. 79 del 16/03/1998).

Riferiva che, con ulteriore deliberazione della Giunta Comunale, veniva effettuata la presa d'atto della graduatoria del Cantiere scuola - lavoro (con dichiarata idoneità di 16 unità a fronte di 27

domande) per il Progetto "Sistema di gestione dei servizi sociali ed ambientali" (del. G.C. n. 117 del 17/4/1998).

Con atto n. Rep.1808 Racc.53 del 10/07/1998 veniva costituito tra i Comuni di Tuscania, Arlena di Castro, Tessennano e Piansano il "Consorzio per la tutela e la salvaguardia della persona e dell'ambiente, qualificato dall'art. 4 dello Statuto consortile (da ultimo modificato con delib. Consiglio comunale n. 12 del 23/03/2015) come avente la vocazione istituzionale di "Ente produttore di servizi sociali e alla persona".

Dopo di che, con deliberazione del Consiglio di Amministrazione del Consorzio n. 19 del 28/07/2000 si provvedeva, in pari data, all'assunzione a tempo indeterminato del personale del Cantiere scuola-lavoro, in base alla L.R. Lazio n. 29/96, per le qualifiche professionali inferiori alla B3 e, con deliberazione del Consiglio di Amministrazione del Consorzio n. 31 del 27/09/2000, venivano approvate le graduatorie dei concorsi interni ai sensi della L.R. Lazio n. 29/96, nominati i vincitori e provveduto alla assunzione degli stessi con contratto di lavoro a tempo indeterminato, per le qualifiche professionali superiori alla B3. Con deliberazione del Consiglio comunale n.34 del 27/10/2016 era successivamente disposta la messa in liquidazione del Consorzio per la Tutela e la salvaguardia delle persone e all'ambiente, con nomina di liquidatore.

Con deliberazione di Giunta comunale n. 47 del 08/03/2017 veniva approvato il Piano Triennale di Fabbisogno di personale e rideterminata la dotazione organica dell'Ente, prevedendosi il passaggio diretto - negli anni 2017 e 2019 - di n. 3 unità di personale con trasferimento dal "Consorzio per la tutela e la salvaguardia della persona e dell'ambiente" al Comune di Tuscania.

CONSIDERATO

che le Sezioni Regionali di controllo della Corte dei Conti sono investite, ex art. 7, comma 8, della L. n. 131/2003, del potere di rendere pareri, ma che l'esercizio di siffatta funzione consultiva è subordinato alla previa verifica in concreto della coesistenza di due requisiti di ammissibilità: sotto il profilo soggettivo deve sussistere la legittimazione dell'organo richiedente, costituito dal legale rappresentante pro tempore di uno degli Enti previsti dalla L. n.131 del 2003; sotto il profilo oggettivo, il quesito prospettato deve necessariamente riguardare materie di contabilità pubblica. Nel caso di specie, relativamente alla sussistenza del **profilo soggettivo**, la richiesta di parere è **ammissibile**, in quanto presentata a firma del Sindaco pro-tempore del Comune di Tuscania, soggetto munito di generali poteri di rappresentanza politico-istituzionale e dunque legittimato ad esprimere la volontà e ad impegnare l'Ente locale verso l'esterno (art. 50 TUEL). La richiesta di parere è stata, inoltre, inviata dal Comune di Tuscania a codesta Sezione di Controllo della Corte dei Conti ritualmente per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali (C.A.L.), previsto dall'art. 123, comma 4 Cost. ed istituito dall'art. 66 dello Statuto della Regione Lazio, nonché disciplinato, nei suoi profili attuativi, dalla legge regionale n.1/2007.

Sotto il **profilo oggettivo**, la richiesta di parere **non può reputarsi ammissibile**, poiché la questione

prospettata, da intendersi in linea generale riferita al riassorbimento da parte dell'Ente Locale di unità di personale già assunte a tempo indeterminato dal Consorzio di più Comuni - al di fuori di procedure pubbliche concorsuali - all'esito della realizzazione di un progetto correlato a Cantiere scuola-lavoro approvato e sostenuto finanziariamente dalla Regione Lazio, non ha per oggetto un quesito di carattere generale ed astratto riguardante l'interpretazione e l'applicazione di norme (in relazione alle quali sussista un dubbio ermeneutico correttamente esplicitato) rientranti nella materia della contabilità pubblica di cui all'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, seppure possa indiscutibilmente produrre taluni effetti applicativi riflessi sulla contabilità del Comune di Tuscania.

Nell'intento di una riqualificazione delle questioni sottoposte al fine di meglio vagliarne l'ammissibilità, vista l'articolazione del quesito non pienamente funzionale né consequenziale rispetto alle premesse effettuate, si effettuano le seguenti considerazioni.

Il Sindaco di Tuscania pare, in sostanza, chiedere se, secondo questa Sezione, sia possibile che l'Amministrazione effettui l'assorbimento, per trasferimento diretto dal Consorzio al Comune, di tre unità di personale, senza che tale passaggio possa qualificarsi come "assunzione" ai fini del computo e dei vincoli della spesa del personale e nonostante che – per un ritardo di tre giorni nella trasmissione al MEF del certificato di pareggio di bilancio relativo al 2016 (trasmissione avvenuta in data 03/04/2017) – sia scattato per l'Ente il combinato disposto dell'art. 2, comma 2, del D.M. E.F. n. 36991/2017, che richiama l'art. 1, comma 723, lett. e), della L. 28 dicembre 2015 n. 208, prevedente la sanzione del blocco delle assunzioni di personale a qualsiasi titolo, "*con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto, con divieto di adoperare qualsivoglia schema negoziale privato elusivo della presente disposizione*".

Orbene la sottoposizione di un quesito siffatto non può essere reputata ammissibile in sede di esercizio delle funzioni consultive della Corte dei conti, considerato che esso, da un canto, implica una concreta ed attuale scelta discrezionale dell'Amministrazione richiedente e, dall'altro, involge aspetti assunzionali, retributivi e previdenziali che ben potrebbero comportare l'insorgenza di un contenzioso dinanzi al competente Giudice ordinario in funzione di Giudice del lavoro, con cui il parere della Sezione regionale di controllo non può e non deve interferire o essere portato come preventiva causa giustificativa di una certa prassi amministrativa.

Pertanto è opportuno – preliminarmente – ribadire che il limite conformativo della funzione consultiva della Sezione di controllo è, da identificarsi, da un canto, nell'escludere qualsiasi possibilità di intervento nella concreta attività gestionale ed amministrativa ricadente nella esclusiva competenza dell'Ente locale; dall'altro nell'evitare che l'esercizio della funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi, anche giurisdizionali. Né tanto meno è ammissibile una richiesta di parere avanzata al fine di cautelarsi da eventuali ipotesi

di responsabilità contabile per danno erariale, il cui accertamento implica valutazioni non rientranti nella sfera di competenza di questa Sezione di Controllo.

Ciò posto e ferma la dichiarata inammissibilità, il Collegio ritiene di poter effettuare incidentalmente talune considerazioni di carattere generale, tratte dall'elaborazione giurisprudenziale in materia. Anzitutto va evidenziato che il divieto di cui all'art. 1, comma 723, lett. e) della L. 2015 n. 208 e all'art. 2, comma 2, del D.M. MEF n. 36991/2017 ha una formulazione letterale così ampia da involgere "*qualsivoglia tipologia contrattuale*" e qualsiasi "*processo di stabilizzazione*", per cui non paiono sottraibili da tale "blocco" né il passaggio di personale tra pubbliche amministrazioni diverse, in esecuzione dell'art. 2 comma 186, lett. e) della legge 23/12/2009 n. 191, come modificato dal D.L. 25 gennaio 2010 n. 191, né la mobilità ex art. 30, comma 2, del D. Lgs. 2001 n.165 (c.d. "*passaggio diretto di personale tra Amministrazioni*"). Tale ultimo istituto, pur considerabile neutrale - a date condizioni - dal punto di vista finanziario nazionale o compartimentale, ove attuato tra Enti del medesimo comparto, è funzionale soltanto a sopperire alla specifica necessità di garantire l'esercizio di funzioni istituzionali cui non riesce a far fronte per carenze organiche, ma non si attaglia al caso in esame.

Le fattispecie di assorbimento, da parte del Comune componente un Consorzio, del personale assunto da quest'ultimo a seguito dei c.d. "cantieri-scuola", sono espressamente disciplinate dal legislatore all'art.2, comma 186, lett. e) della L. 2009 n.191, che, nel caso di soppressione dei Consorzi di funzioni tra EE.LL., prevede una necessaria successione a titolo universale dei Comuni consorziati - anche già perfettamente in grado di svolgere le loro funzioni istituzionali - in tutti i rapporti giuridici (e dunque anche con i dipendenti) a suo tempo assunti dal Consorzio. Detta disposizione, secondo l'interpretazione già a suo tempo fornita in sede consultiva da questa Sezione (con la deliberazione n.15 del 2011), è applicabile alla soppressione di Consorzi "di funzioni" e non già "di servizi".

Si evidenzia, in funzione di mera ricostruzione normativa, che dopo l'emanazione dell'art. 2 comma 186, lett. e) della L. 2009 n. 191, come modificato dal D.L. 2010 n. 191, richiedente la "*soppressione dei consorzi di funzioni tra enti locali*", l'art. 9, comma 1, del D.L. n. 95/2012, convertito con L. n. 135/2012 (c.d. *spending review*) ha introdotto per Regioni ed Enti Locali un generale obbligo di - soppressione e accorpamento" - con riduzione dei relativi oneri finanziari in misura non inferiore al 20% - di Enti, Agenzie e organismi comunque denominati. Nel citato art. 9 del D.L. n. 95/2012 è stato poi tuttavia introdotto, dalla L. 7 agosto 2012, n. 135, in sede di conversione, l'articolo 1-bis (abrogato con effetto dall'1.1.2014), secondo cui "*le disposizioni di cui al comma 1 non si applicano alle aziende speciali, agli enti ed alle istituzioni che gestiscono servizi socio-assistenziali, educativi e culturali*".

I Consorzi "di servizi" dunque oggi possono anche essere creati ex novo, alla luce dell'art.1, comma 456, della L. 2016 n.232, che consente -dal 1° gennaio 2017- la costituzione di Consorzi

tra EE.LL. finalizzati alla “*gestione associata dei servizi sociali*”, purché siano istituiti “*assicurando comunque risparmi di spesa*”; il che porta ad evidenziare il *favor* legislativo che li concerne e che ha evitato fossero espressamente inclusi nell’obbligo di soppressione già all’epoca dell’emanazione dell’art. 2 comma 186, lett. e) della legge 23/12/2009 n. 191. Richiamate tali premesse normative e giurisprudenziali, ogni altra considerazione circa la operata soppressione, in data 27/10/2016, di un Consorzio riguardante servizi sociali, in quanto espressamente qualificato dal suo stesso Statuto come “Ente produttore di servizi sociali e alla persona” esula dalla funzione consultiva esercitabile in questa sede, in quanto è riconducibile alla valutazione discrezionale amministrativa del Comune.

La giurisprudenza della Corte dei conti ha anche chiarito che il Consorzio tra Enti locali, costituito ai sensi dell’art. 31, d.lgs. n. 267/2000 in quanto il capitale/fondo di dotazione è interamente posseduto da amministrazioni pubbliche locali, è uno schema organizzativo che realizza, “al pari degli altri organismi partecipati (tra cui aziende speciali e società di capitale) una modalità di gestione dei servizi pubblici locali e delle funzioni strumentali dell’ente” e quando è “consorzio di servizi”, finalizzato alla gestione dei servizi pubblici locali - a rilevanza economica e non - ricalca il modello delle società che gestiscono servizi pubblici locali (in tal senso Corte conti Sez. Aut. delib. n. 9/2015/QMIG). Ragion per cui si è anche ritenuto che il personale dei consorzi “è escluso dall’applicazione delle norme sulla mobilità previste per i dipendenti di una pubblica amministrazione” (in tal senso Corte conti Sez. Aut. delib. n. 9/2015/QMIG in conformità a Corte cost. ordinanza n. 113/2013).

Nel caso di assorbimento dei dipendenti di un soppresso Consorzio di Enti locali, più che di mobilità, è pertinente parlare di reinternalizzazione del servizio sociale, già affidato al Consorzio, rispetto ad ogni singolo Ente che lo compone, con conseguente immissione nei ruoli comunali di personale non selezionato tramite pubblico concorso, per cui si porrebbe anche il problema del rispetto delle condizioni di cui art. 35 decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165 relative alle regole di reclutamento del personale.

Anche su tale tema delle reinternalizzazioni di personale la giurisprudenza di questa Corte ha assunto nel tempo un atteggiamento di estrema prudenza, sia alla luce di una rigorosa interpretazione delle varie disposizioni vincolistiche in materia di assunzioni, di spesa del personale e di Patto di stabilità, sia in rapporto alla puntuale applicazione delle condizioni dettate dal citato art. 35, costituenti il precipitato di principi fondamentali ed ancorati, in ultima analisi, al principio del buon andamento amministrativo di cui all’art. 97 Cost. (cfr. con riferimento al caso del personale dipendente delle società a partecipazione pubblica: Corte conti SS.RR. delib. n.4/CONTR/12, delib. n.3/CONTR/12, delib. n.26/CONTR/12 e Sez. Aut. delib. n.11/2011). Anche la Consulta si è espressa in modo rigoroso riguardo al fenomeno della reinternalizzazione di personale in deroga al pubblico concorso, osservando che “È nota la copiosa giurisprudenza di

questa Corte secondo cui il pubblico concorso è forma generale e ordinaria di reclutamento del personale della pubblica amministrazione (si vedano, tra le più recenti, le sentenze n. 134 del 2014; n. 277, n. 137, n. 28 e n. 3 del 2013; n. 212, n. 177 e n. 99 del 2012; n. 293 del 2009), cui si può derogare solo in presenza di peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico (in tal senso, espressamente: C. cost. sent. n.2015, n. 7).

Si rammenta, in conclusione, che nell'orientamento di questa Corte in sede di controllo è, allo stato, principio consolidato, che la funzione consultiva esercitabile dalle Sezioni Regionali debba investire "ambiti ed oggetti di portata generale" e non possa riguardare quesiti implicanti valutazioni su comportamenti amministrativi, né possa essere esercitata per orientare concreti atti di gestione che spetta al Comune adottare, a pena di determinare l'inserimento della Corte nei processi decisionali degli Enti, in modo del tutto incompatibile con la natura esterna e neutrale delle funzioni di questa magistratura di controllo ed inconciliabile con l'autonomia degli Enti medesimi, i quali, nel considerare la doverosità o meno di una certa condotta, devono comunque osservare prudenti regole di sana gestione finanziaria e contabile.

Così delineato l'ambito oggettivo della materia, il parere è inammissibile, anche considerato che la questione risulta estranea alla nozione di contabilità pubblica cui si riferisce l'art. 7, comma 8, della L. n. 131 del 2003, la quale non può ritenersi "investire qualsiasi attività degli enti che abbia comunque riflessi di natura finanziaria-patrimoniale", a pena di svuotare il concetto di contabilità pubblica della sua valenza sostanziale di criterio giuridico discretivo dirimente (secondo la nota deliberazione delle Sezioni Riunite n. 54, del 17 novembre 2010 ed in senso conforme deliberazione S.R. n.14 dell'8 marzo 2011).

P.Q.M.

La Sezione Regionale di Controllo della Corte dei Conti per il Lazio dichiara inammissibile la richiesta di parere sotto il profilo oggettivo

DISPONE

che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a cura del Dirigente del Servizio di Supporto, al Comune di Tuscania.

Così deliberato in Roma, nella Camera di Consiglio del 20 settembre 2017.

Il Consigliere Relatore

f.to Rosalba Di Giulio

Il Presidente

f.to Carlo Chiappinelli

Depositata in Segreteria il 6 novembre 2017

Il Responsabile del Servizio di Supporto

f.to Emanuele Landolina