



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

Delibera n. 283/2013/SRCPIE/PAR

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, nell'adunanza del 29 luglio 2013 composta dai Magistrati:

Dott.ssa	Enrica LATERZA	Presidente
Dott.	Giancarlo ASTEGIANO	Consigliere relatore
Dott.	Giuseppe Maria MEZZAPESA	Primo referendario
Dott.	Walter BERRUTI	Primo referendario
Dott.ssa	Alessandra OLESSINA	Primo referendario
Dott.	Massimo VALERO	Primo referendario

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

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

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

Visto il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

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, ed in particolare l'art. 7, comma 8;

Visto l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato e modificato dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 17 febbraio 2006, n. 5;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite di questa Corte n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;

Vista la richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di **Balangero** (TO), in data 22 aprile 2013, e pervenuta per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali del Piemonte il 3 maggio 2013, recante un quesito in materia di contabilità pubblica avente ad oggetto il regime di compatibilità degli incarichi autorizzabili a dipendenti di Enti locali a seguito della modifica operata dall'art. 1, co. 42 della legge 190 del 2012 all'art. 53 del d.l.gs. n. 165 del 2001;

Vista l'Ordinanza con la quale il Presidente di questa Sezione di controllo ha convocato la Sezione per l'odierna seduta e ha nominato relatore il Consigliere Dott. Giancarlo Astegiano;

Udito il relatore;

Ritenuto in

FATTO

Il Sindaco del Comune di **Balangero** ha inoltrato alla Sezione, per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali del Piemonte, un quesito inerente alla possibilità per gli Enti locali di rilasciare l'autorizzazione ai propri dipendenti a svolgere attività presso altri Enti locali in seguito alla modifica dell'art. 53 del d.l.gs. n. 165 del 2001, effettuata dall'art. 1, co. 42 della legge n. 190 del 2012 che ha sostituito il testo previgente della disposizione richiamata sopra.

Ha premesso che il Comune di Balangero ha 3200 abitanti e che gli Enti vicini, con popolazione inferiore o superiore ai 1000 abitanti, hanno richiesto, nel recente passato la collaborazione del personale tecnico e amministrativo dipendente dal Comune richiedente.

Ha evidenziato che la legge n. 190 del 2012, all'art. 1, co. 42, ha modificato l'art. 53 del d. lgs. n. 165 del 2001, relativo alle "*incompatibilità, cumulo di impieghi e incarichi*" dei dipendenti pubblici, e che la nuova disposizione prevede alcune deroghe fra le quali non sembra richiamata quella contenuta all'art. 1, co. 557 della legge n. 311 del 2004, "*I comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, i consorzi tra enti locali gerenti servizi a rilevanza non industriale, le comunità montane e le unioni di comuni possono servirsi dell'attività lavorativa di dipendenti a tempo pieno di altre amministrazioni locali purché autorizzati dall'amministrazione di provenienza*".

Svolta questa premessa, Il Sindaco del Comune di Balangero ha formulato una serie articolata di quesiti, nei termini che seguono:

- 1.** *Se è attualmente possibile nei comuni con popolazione inferiore ai 5000 abitanti, autorizzare in entrata (da altri enti) o in uscita (verso altri enti) il personale dipendente.*
- 2.** *Con quali limiti orari.*
- 3.** *Quali devono essere i compensi orari da attribuire al dipendente.*

4. *Se tali incarichi possono essere ripetuti negli anni senza andare in contrasto con l'art. 36 del TUPI nella versione modificata dall'art. 49 del D.L. 112/2008 convertito in L. 133/2008 che al primo comma e al primo periodo del secondo comma recita: " 1. Per le esigenze connesse con il proprio fabbisogno ordinario le pubbliche amministrazioni assumono esclusivamente con contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato seguendo le procedure di reclutamento previste dall'art. 35." 2. "per rispondere ad esigenze temporanee eccezionali, le amministrazioni pubbliche possono avvalersi delle Forme Contrattuali; flessibili di assunzioni e di impiego del personale previste dal codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa, nel rispetto delle procedure di reclutamento vigenti"*

5. *Se la risposta al quesito numero 1 sarà positiva quale forma giuridica tale incarico dovrà assumere*

6. *Se per esigenze costanti dei comuni carenti di personale la soluzione debba essere quella della convenzione prevista dall'art. 30 del TUEL 267/2000 o, se ve ne sono le condizioni, quella all'interno dell'unione prevista dall'art. 32 dello stesso TUEL 267/2000 e s.m.i.*

7. *Se queste spese costituiscono spese di personale tenendo presente che dal 1-1-2013 i comuni superiori ai 1000 abitanti e fino ai 5000 sono soggetti al patto di stabilità e quindi al regime di spese di personale vigente per gli enti sottoposti al patto e in particolare a quelli di cui all'art. 76 c. 7 del D.L. 112/2008, con riferimento alle assunzioni a tempo indeterminato, e a quelli di cui all'art. 1 c. 557 della Legge 296/2006, connessi al contenimento delle dinamiche retributive e occupazionali.*

Considerato in

DIRITTO

Ammissibilità della richiesta

La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è prevista dall'art. 7, comma 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131 che, innovando il sistema delle tradizionali funzioni della Corte dei conti, ha previsto che le Regioni, le Province, le Città metropolitane ed i Comuni possano formulare alle Sezioni regionali della Corte quesiti nella materia della contabilità pubblica.

Preliminarmente occorre verificare che la richiesta provenga da uno dei soggetti individuati dalla norma citata sopra e si riferisca ad una questione che rientri nella materia della contabilità pubblica.

Con atto del 27 aprile 2004, e con successiva delibera 10 marzo 2006, n. 5, la Sezione delle Autonomie ha delineato gli indirizzi e i criteri generali per

l'esercizio dell'attività consultiva, evidenziando, in particolare, i soggetti legittimati alla richiesta e l'ambito oggettivo della funzione attribuita alla Corte¹.

In relazione al profilo soggettivo, la legittimazione a richiedere pareri è circoscritta ai soli enti previsti dall'art. 7, co. 8 della legge n. 131 del 2003, in considerazione della natura speciale della funzione consultiva attribuita alla Magistratura contabile e la richiesta deve essere formulata dall'Organo di vertice dell'Ente richiedente.

Il quesito in esame proviene dal Comune di **Balangero**, risulta sottoscritto dal Sindaco dell'Ente ed è pervenuto per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali e, pertanto, in relazione al profilo soggettivo, è ammissibile.

Quanto alla natura dei quesiti che possono essere formulati alle Sezioni regionali della Corte, il citato art. 7, co. 8 della legge n. 131 del 2003 delimita l'oggetto in relazione a questioni attinenti la materia della contabilità pubblica.

L'ambito oggettivo di tale locuzione, in conformità a quanto stabilito dalla Sezione Autonomie negli atti citati sopra, deve ritenersi riferito alla *"attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo, in particolare, la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria - contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli"*.

A maggior specificazione della natura delle questioni sottoponibili all'esame delle Sezioni regionali, le Sezioni riunite della Corte, in sede di controllo, nell'esercizio della funzione di orientamento generale assegnata dall'art. 17, comma 31, del d.l. 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno fornito ulteriori chiarimenti (delibera 17 novembre 2010, n. 54), precisando che la funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo nei confronti degli Enti territoriali deve svolgersi anche in ordine a quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica, e in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio².

¹ Corte conti, sez. Autonomie, 10 marzo 2006, n. 5, in http://www.corteconti.it/opencms/opencms/handle404?exporturi=/export/sites/portalecdc/documenti/controllo/sez_autonomie/2006/delibera_5_aut_2006.pdf&%5d

² Corte conti, sez. riun. contr. 17 novembre 2010, n. 54, in http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/documenti/controllo/sezioni_riunite/sezioni_riunite_in_sede_di_controllo/2010/delibera_54_2010.pdf

In ogni caso, come già precisato nei citati atti di indirizzo, nonché in numerose delibere di questa Sezione, possono essere oggetto della funzione consultiva della Corte dei conti, le sole richieste di parere volte ad ottenere un esame da un punto di vista astratto e su temi di carattere generale. Devono quindi ritenersi inammissibili le richieste concernenti valutazioni su casi o atti gestionali specifici, tali da determinare un'ingerenza della Corte nella concreta attività dell'Ente e, in ultima analisi, una compartecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza della Corte quale organo magistratuale. Analogamente, non risultano ammissibili richieste riferite a questioni sottoposte all'esame della Procura della corte dei conti o di altra Autorità giudiziaria, al fine di evitare interferenze con procedimenti o giudizi in corso.

Nel caso di specie l'attinenza della questione alla materia della "*contabilità pubblica*" si ravvisa nella circostanza che la richiesta di parere è diretta ad ottenere l'interpretazione di alcune disposizioni che traggono origine dalla legge 6 novembre 2012, n. 190, che ha delineato le norme ed i principi applicabili dalle Amministrazioni pubbliche "*per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*", e che presentano diretta incidenza sull'organizzazione e sulla gestione contabile degli Enti locali.

In ogni caso, come già precisato nei citati atti di indirizzo, nonché in numerose delibere di questa Sezione, possono essere oggetto della funzione consultiva della Corte dei Conti, le sole richieste di parere volte ad ottenere un esame da un punto di vista astratto e su temi di carattere generale. Devono quindi ritenersi inammissibili le richieste concernenti valutazioni su casi o atti gestionali specifici, tali da determinare un'ingerenza della Corte nella concreta attività dell'Ente e, in ultima analisi, una compartecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza della Corte quale organo magistratuale.

Indubbiamente, l'articolata serie di quesiti posti dal Sindaco del Comune di **Balangero** attiene ad una fattispecie concreta e definita, ma la Sezione, senza entrare nel merito delle scelte che competono all'Ente locale, ritiene di poter fornire indicazioni generali sull'interpretazione della disciplina applicabile, spettando all'Amministrazione comunale le decisioni concrete da adottare in ordine alla successiva attività gestionale.

Peraltro, alcuni dei quesiti attengono a materie diverse dalla contabilità pubblica e gli stessi sono da ritenere inammissibili, come verrà precisato *infra*.

In conclusione, la richiesta di parere in esame è ammissibile in linea generale, fatte salve le eccezioni che verranno specificate successivamente.

Merito

La richiesta di parere proveniente dal Sindaco del Comune di Balangero riguarda l'interpretazione e le modalità di applicazione dell'art. 53 del d. lgs. 30 marzo 2001, n. 165, recante "*Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*", in seguito alle modifiche introdotte dall'art 1, co. 42 della legge 6 novembre 2012, n. 190, recante "*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*". In particolare, il richiedente domanda alla Sezione se la modifica del citato art. 53 del d. lgs. n. 165 del 2001, operata dalla legge n. 190 del 2012, abbia comportato l'abrogazione della possibilità per gli Enti locali di avvalersi della collaborazione di dipendenti di altre Amministrazioni locali prevista dall'art. 1, co. 557, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, recante "*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)*".

1. La legge n. 190 del 2012 ha introdotto una disciplina organica diretta a prevenire la corruzione e l'illegalità nell'amministrazione pubblica ed a favorire la trasparenza dell'azione amministrativa.

Al fine di raggiungere gli obiettivi indicati sopra, il legislatore ha modificato ed integrato numerose disposizioni che disciplinano l'attività degli Enti e dei funzionari pubblici.

In particolare, per quanto di interesse in relazione al quesito formulato dal Sindaco del Comune di **Balangero**, ha dettato alcune disposizioni integrative dell'art. 53 del citato d. lgs. n. 165 del 2001, la rubrica del quale recita "*Incompatibilità, cumulo di impieghi e incarichi*".

Con l'art. 53, il legislatore ha dettato un'organica e complessiva disciplina finalizzata ad evidenziare i limiti entro i quali possono essere affidati incarichi a dipendenti pubblici e le modalità di affidamento ed autorizzazione da parte dell'Amministrazione di appartenenza.

In particolare, il co. 8 della disposizione in esame stabilisce che

"Le pubbliche amministrazioni non possono conferire incarichi retribuiti a dipendenti di altre amministrazioni pubbliche senza la previa autorizzazione dell'amministrazione di appartenenza dei dipendenti stessi".

L'art. 1, co. 42 della citata legge n. 190 del 2012 ha modificato ed integrato il testo dell'art. 53 del d. lgs. n. 165 del 2001 in relazione a molteplici aspetti, con la finalità di incrementare la trasparenza nell'affidamento di incarichi a dipendenti delle Amministrazioni pubbliche, definire in modo rigoroso i casi di divieto ed agevolare la verifica in ordine all'ammontare dei compensi previsti per lo svolgimento di detti incarichi.

Il testo originario del co. 8 dell'art. 53, richiamato sopra, non è stato né modificato né abrogato dall'art. 1, co. 42 della legge n. 190.

2. L'art. 1, co. 557 della legge n. 311 del 2004 ha previsto che *"I comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, i consorzi tra enti locali gerenti servizi a rilevanza non industriale, le comunità montane e le unioni di comuni possono servirsi dell'attività lavorativa di dipendenti a tempo pieno di altre amministrazioni locali perché autorizzati dall'amministrazione di provenienza"*.

Con la disposizione in questione, il legislatore ha inteso favorire la collaborazione fra Amministrazioni locali di dimensioni minori e, in sostanza, favorire lo svolgimento delle funzioni essenziali anche nei casi nei quali all'interno degli enti locali non sono presenti soggetti dotati di professionalità specifica in settori particolari.

La norma non risulta abrogata dall'art. 1, co. 42 della legge n. 190 del 2012 ed il contenuto della stessa non è incompatibile con il nuovo testo dell'art. 53 del d. lgs. n. 165 del 2001, così come integrato dal sopracitato co. 42, dell'art. 1 della legge n. 190.

Conseguentemente, gli Enti locali che rientrano nel perimetro delineato dal co. 557 dell'art. 1, della legge n. 311 del 2004 possono continuare ad applicare la disposizione in questione, attuando rigorosamente le nuove prescrizioni in tema di trasparenza e di prevenzione dei conflitti di interesse contenute nei commi 5, 7, 11, 13 e 14 dell'art. 53 del d. lgs. n. 165 del 2001.

3. In relazione ai singoli quesiti posti dal Sindaco del Comune di **Balangero**, la Sezione, richiamate le osservazioni svolte sopra osserva quanto segue:

3.1. In relazione alla prima questione, vale a dire se sia *"attualmente possibile nei comuni con popolazione inferiore ai 5000 abitanti, autorizzare in entrata (da altri enti) o in uscita (verso altri enti) il personale dipendente"*, l'art. 1, co. 557 della legge 30 dicembre 2004, n. 311 non risulta essere stato abrogato dall'art. 1, co. 42 della legge 6 novembre 2012, n. 190 e, pertanto, permane la possibilità prevista dal citato co. 557 dell'art. 1 della legge n. 311.

3.2. La questione relativa ai limiti orari degli incarichi affidati ai dipendenti di altri Enti esula dalla materia della contabilità pubblica e, pertanto, il relativo quesito è inammissibile.

3.3. La questione relativa ai compensi orari da attribuire al dipendente esula dalla materia della contabilità pubblica e, pertanto, il relativo quesito è inammissibile.

3.4. La questione relativa alle modalità di assunzione del personale ed alle tipologie contrattuali che le amministrazioni possono utilizzare in relazione ai rapporti di lavoro da instaurare con i propri dipendenti esula dalla materia della contabilità pubblica.

5. L'individuazione della *"forma giuridica"* che gli incarichi ai dipendenti di altre amministrazioni possono assumere esula dalla materia della contabilità pubblica e, in ogni caso, non risulta modificata a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 1, co. 42 della legge n. 190 del 2012.

6. In relazione al quesito *"Se per esigenze costanti dei comuni carenti di personale la soluzione debba essere quella della convenzione prevista dall'art. 30 del TUEL 267/2000 o, se ve ne sono le condizioni, quella all'interno dell'unione prevista dall'art. 32 dello stesso TUEL 267/2000 e s.m.i."*, si osserva che, come sottolineato in più occasioni da questa Sezione, in base ai co. 27 e segg. dell'art. 14 del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, conv. dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, come modificati ed integrati dall'art. 19 del d.l. 6 luglio 2012, n. 95, conv. dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, gli Enti con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti sono tenuti ad esercitare *"obbligatoriamente, in forma associata, mediante unione di comuni o convenzione, le funzioni fondamentali dei comuni di cui al comma 27, ad esclusione della lettera l)"* (art. 14, co. 28). E' indubbio che lo scopo perseguito con la previsione contenuta nei commi 27 e segg. del citato art. 14 del d.l. n. 78, conv. dalla legge n. 122 del 2010, è quello di migliorare l'organizzazione degli Enti interessati al fine di fornire servizi più adeguati sia ai cittadini che alle imprese, nell'osservanza dei principi di economicità, efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa³.

Spetta, quindi, agli Enti interessati individuare le modalità organizzative ottimali al fine di raggiungere gli obiettivi di maggior efficienza, razionalizzazione e risparmio che il legislatore intende conseguire prevedendo l'esercizio associato delle funzioni.

7. Da ultimo, in relazione alla questione *"se queste spese costituiscono spese di personale tenendo presente che dal 1-1-2013 i comuni superiori ai 1000 abitanti e fino ai 5000 sono soggetti al patto di stabilità e quindi al regime di spese di personale vigente per gli enti sottoposti al patto e in particolare a quelli di cui all'art. 76 c. 7 del D.L. 112/2008, con riferimento alle assunzioni a tempo indeterminato, e a quelli di cui all'art. 1 c. 557 della Legge 296/2006, connessi al contenimento delle dinamiche retributive e occupazionali"*, si osserva che, da sempre, i costi riferiti all'utilizzo di dipendenti provenienti da

³ Corte conti, sez. contr. Piemonte, 30 agosto 2012, n. 287, in <https://servizi.corteconti.it/bdcaccessibile/ricercaInternet/doDettaglio.do?id=5035-10/09/2012-SRCPIE>

altre Amministrazioni rientrano fra le spese di personale e, quindi, devono essere computati ai fini del rispetto dei limiti di finanza pubblica applicabili agli Enti locali, ivi compresi quelli riferiti all'osservanza del Patto di stabilità interno.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Regione Piemonte, rende il parere chiesto dal Sindaco del Comune di **Balangero**, con nota in data 22 aprile 2013, pervenuta alla Sezione per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali del Piemonte in data 3 maggio 2013, nei termini indicati sopra. Copia del parere sarà trasmessa a cura del Direttore della Segreteria al Consiglio delle Autonomie Locali della Regione Piemonte ed all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta.

Così deliberato in Torino nell'adunanza del 29 luglio 2013.

Il Consigliere Relatore
F.to Giancarlo Astegiano

Il Presidente
F.to Enrica Laterza

Depositato in Segreteria il **30/07/2013**
Il Funzionario Preposto
F.to Federico Sola