



Corte dei Conti

**A Sezioni riunite in sede di controllo
Adunanza del 26 marzo 2010**

Presidente:	dott. Tullio LAZZARO
Presidenti sezione:	di dott. Fabrizio TOPI dott. Giuseppe S. LAROSA dott. Gian Giorgio PALEOLOGO dott. Maurizio MELONI
Consiglieri:	dott. Paolo NERI dott. Mario FALCUCCI dott. Giuseppe COGLIANDRO
	dott. Antonio DE SALVO dott. Ernesto BASILE dott. Simonetta ROSA dott. Guido MACCAGNO dott. Francesco PETRONIO dott. Antonio FRITTELLA dott. Giovanni COPPOLA dott. Mario NISPI LANDI dott. Vincenzo GUIZZI dott. Massimo ROMANO dott. Vincenzo PALOMBA dott. Cinzia BARISANO dott. Giovanni MOCCI dott. Quirino LORELLI
I Referendari:	dott. Adelisa CORSETTI dott. Andrea BALDANZA dott. Oriana CALABRESI dott. Laura CAFASSO dott. Francesco TARGIA dott. Giancarlo ASTEGIANO dott. Donatella SCANDURRA dott. Luisa de PETRIS dott. Alessandra SANGUIGNI

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

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e successive modificazioni;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Visto l'articolo 1, commi 166 – 168 della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (finanziaria 2006);
Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni riunite con la deliberazione n. 14 del 16 giugno 2000 e modificato dalle stesse con deliberazioni n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004, e dal Consiglio di Presidenza con deliberazione n. 229 del 19 giugno 2008;
Vista la legge 4 marzo 2009, n. 15;
Visto l'articolo 17, comma 31 della legge 3 agosto 2009, n. 102 di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78;
Vista la delibera della Sezione regionale del controllo per la Regione Veneto del 12 ottobre 2009, n. 164, di rimessione della pronuncia sulla richiesta di parere avanzata dal Comune di Cornedo Vicentino (VI) in quanto inerente questione di massima;
Vista la nota n. 17 marzo 2010, con la quale il presidente della Corte ha convocato le Sezioni Riunite per l'adunanza odierna;
Udito il relatore, I° Referendario Andrea Baldanza;

DELIBERA

di approvare l'unito documento, che e' parte integrante della presente deliberazione, riguardante "Pronuncia di orientamento generale proposto dalla Sezione Regionale di controllo del Veneto, ai sensi dell'art. 17, comma 31 della legge 3 agosto 2009, n. 102"
Dispone che copia della presente deliberazione e del relativo allegato, a cura della Segreteria della Sezione, sia trasmessa per il tramite del Servizio di supporto alle Sezioni regionali.
Manda, altresì, alla Segreteria di comunicare la deliberazione stessa al Sindaco del Comune di Cornedo Vicentino ed al Presidente del Consiglio Comunale.

Il Relatore
Presidente

II

f.to I° Ref. Andrea Baldanza
f.to Tullio Lazzaro

Depositata in Segreteria il 15 aprile 2010
Dirigente

II

Patrizio Michetti

f.to

1. La questione sollevata innanzi alle Sezioni Riunite.

La Sezione regionale del controllo del Veneto ha ricevuto dal Comune di Cornedo Vicentino (VI) una richiesta di parere in materia di contabilità pubblica ai sensi dell'art.7, comma 8 della legge 5 giugno 2003, n.131.

La questione inerisce alla ricostituzione del rapporto di lavoro per tre dipendenti precedentemente trasferiti presso la società concessionaria deputata ad espletare il ciclo completo di gestione dei rifiuti. Il Comune riferisce di aver concluso un'intesa con le organizzazioni sindacali in cui si prevede il diritto per i lavoratori alla ricostituzione del rapporto di lavoro presso l'amministrazione comunale, nella medesima posizione giuridica ed economica anteriore al trasferimento, qualora entro 5 anni dalla data del trasferimento stesso si fosse verificata la disponibilità della dotazione organica di posti relativi a profili professionali corrispondenti alle mansioni svolte.

La Sezione regionale del controllo, nell'esaminare la questione *de quo*, ha registrato la presenza di due interpretazioni antagoniste. Su una questione analoga, infatti, si era pronunciata la stessa Sezione regionale del Veneto che, muovendo dall'inderogabilità della procedura concorsuale, ai sensi dell'art. 97, 3° comma, Cost. e tenendo conto dell'art. 35 del D.Lgs. n.165 del 2001 e del necessario adeguamento di qualsiasi regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi di ogni ente locale, ha "escluso qualsiasi passaggio diretto del personale da soggetti privati a pubbliche amministrazioni, enti pubblici o loro aziende anche nell'ipotesi di successiva ripresa dell'attività da parte della medesima pubblica amministrazione" (così Corte dei Conti, Sez. Reg. Contr. Veneto, Adunanza 8 Maggio 2008, n.18).

La Sezione regionale del controllo della Lombardia, con riferimento alla re-immissione in ruolo del personale già trasferito presso una società partecipata dalla stessa amministrazione municipale, ha, invece, riconosciuto la possibilità della "reintegra ai sensi dell'art. 2112 del codice civile, avendo [l'ente] assunto precisi impegni, con la sottoscrizione di un patto con le rappresentanze sindacali" (così Corte dei Conti, Sez. Reg. Contr. Lombardia, Adunanza 11 settembre 2008, n. 68).

La Sezione del controllo per il Veneto, mediante la deliberazione dell'8 ottobre 2009, n.164, ha rimesso la questione al Presidente della Corte dei conti, ravvisando un contrasto di interpretazioni fra sezioni regionali offrendo così attuazione all'art.17, comma 31 della legge 3 agosto 2009, n. 102 di conversione del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78 secondo cui "al fine di garantire la coerenza nell'unitaria attività svolta dalla Corte dei conti per le funzioni che ad essa spettano in materia di coordinamento della finanza pubblica, anche in relazione al federalismo fiscale, il Presidente della Corte medesima può disporre che le sezioni riunite adottino pronunce di orientamento generale sulle questioni risolte in maniera difforme dalle sezioni regionali di controllo nonche' sui casi che presentano una questione di massima di particolare rilevanza".

Atteso che la presente questione costituisce una ipotesi di prima attuazione della disposizione sopra citata appare necessario, preliminarmente, definire le procedure di rimessione delle questioni inerenti all'attività consultiva, dalle Sezioni regionali del controllo a queste Sezioni Riunite.

2. Le procedure di rimessione delle questioni di massima ovvero relative a contrasti interpretativi fra le sezioni regionali.

L'art.17, comma 31 della legge 102 del 2009 assegna a queste Sezioni Riunite il potere di affermare principi a carattere di "orientamento generale" nei confronti delle sezioni competenti a pronunciarsi in materia consultiva. Trattasi di un potere assimilabile alla c.d. nomofilachia di cui all'art.65 del Regio Decreto 30 gennaio 1941 n.12 (legge sull'ordinamento giudiziario), che intesta alla Corte di Cassazione il compito di "garantire l'esatta osservanza e l'uniforme interpretazione della legge, l'unità del diritto oggettivo nazionale". Rispetto alle richieste di parere sollecitate dalle amministrazioni locali, la Corte dei conti esercita un potere di stretta interpretazione delle disposizioni, talchè l'ordinamento ha ritenuto di individuare una sede ove comporre eventuali antinomie interpretative. L'unitarietà interpretativa della Corte dei conti, oltre a garantire l'esatta attuazione della legge rispetto alle singole questioni costituisce altresì il presupposto perché la funzione consultiva possa giovare alle stesse amministrazioni.

L'intestazione a queste Sezioni Riunite di un potere di indirizzo interpretativo, impone, tuttavia, un aggiornamento delle procedure attraverso cui i le questioni di maggiore rilievo, ovvero i contrasti interpretativi insorti fra le sezioni regionali, destinatarie delle richieste di parere avanzate in materia di contabilità pubblica, possano essere ridotti ad unità.

Il riparto delle competenze nell'ambito dell'attività consultiva prevista dall'art.7, comma 8 della legge 5 giugno 2003, n.131 è stato oggetto di una pluralità di atti e pronunce. In via di prima applicazione, i limiti della funzione ed il riparto fra le articolazioni della Corte dei conti è stata tratteggiata con le lettere del Presidente della Corte dei conti, in qualità di Presidente della Sezione Autonomie, del 20 maggio 2004. A queste ha fatto seguito la delibera della Sezione delle Autonomie del 4 giugno 2009, n.9 nonché, successivamente all'introduzione dell'art.17, comma 31 della legge, n. 102 del 2009, un'ulteriore lettera del Presidente della Corte dei conti del 28 settembre 2009.

In via preliminare si deve ribadire che il sopracitato art.7, comma 8 della legge 131 del 2003 assegna alle sezioni regionali della Corte dei conti la competenza a pronunciarsi sulle richieste di parere. Pertanto sono le suddette articolazioni di questa Corte dei conti a dover verificare, in via pregiudiziale, l'effettiva ascrivibilità della questione sollevata all'interno della contabilità pubblica. Solo laddove si manifestino contrasti interpretativi o vi sia l'esigenza di affrontare questioni di portata o rilievo nazionale si deve ravvisare la competenza di queste Sezioni Riunite.

La natura collaborativa sottesa alla funzione consultiva deve indurre tutte le sezioni regionali a valutare con la massima attenzione l'esistenza della propria competenza, al fine di evitare contrasti interpretativi inerenti all'ammissibilità delle richieste di parere. E' di tutta evidenza che un'eventuale declaratoria di inammissibilità della richiesta di parere da parte di queste Sezioni riunite rispetto ad un parere precedentemente reso da parte di una sezione regionale, oltre a rendere incerta l'utilizzabilità del parere stesso, minerebbe l'utilità della funzione consultiva.

Particolare attenzione deve essere prestata in merito alla natura degli interessi sottesi alla richiesta di parere considerando che le funzioni di pertinenza delle amministrazioni regionali e territoriali, sono sempre più spesso intestati ad enti strumentali o organismi aggregativi di più amministrazioni territoriali (es.: enti delegati ad espletare funzioni regionali, unione di comuni, comunità montane).

La sezione regionale destinataria della richiesta di parere è altresì tenuta a curare l'attività istruttoria, verificando, preliminarmente, l'esistenza di pronunce da parte di altre sezioni regionali sulla stessa questione. Ove la Sezione regionale ravvisi di non aderire alla pregressa interpretazione, è tenuta a pronunciarsi individuando gli argomenti secondo cui ritiene di discostarsi dalla precedente pronuncia.

Parimenti laddove il rilievo del parere richiesto investa profili di coordinamento della finanza pubblica tali da meritare, in astratto, la qualifica di "questione di massima", la Sezione regionale deve rimettere la questione a queste Sezioni Riunite della Corte dei conti.

In entrambe le circostanze, le singole sezioni regionali sono, pertanto, tenute a rendere una delibera di remissione a queste Sezioni Riunite per il tramite del Presidente della Corte dei conti. L'art.17, comma 31 della legge 102 del 2009, intesta infatti al Presidente della Corte dei conti una facoltà, e non un dovere, di convocazione delle Sezioni Riunite ("il Presidente della Corte medesima *può* disporre che le Sezioni Riunite adottino pronunce di orientamento generale").

Il potere del Presidente della Corte dei conti deve essere tuttavia circoscritto ad una mera delibazione delle questioni prospettate, finalizzata a verificare l'attualità del contrasto fra le Sezioni regionali, stante la possibilità che più richieste intervengano, in tempi diversi, riguardo alla medesima questione, ovvero l'effettiva riconducibilità della richiesta di parere nel novero delle competenze delle Sezioni Riunite. Il Presidente della Corte dei conti, nell'ambito di tale attività di delibazione, può avvalersi della Sezione delle Autonomie. In ogni caso, il Presidente della Corte dei conti adotta le proprie decisioni mediante decreto motivato, convocando queste Sezioni Riunite, ovvero disponendo la restituzione degli atti alla Sezione regionale.

Il potere del Presidente della Corte dei conti di convocare queste Sezioni Riunite, contiene, implicitamente, anche la possibilità di rimettere d'ufficio questioni di massima ovvero questioni concernenti antinomie sorte fra sezioni regionali, eventualmente su sollecitazioni della Sezione delle Autonomie.

L'individuazione di una procedura di rimessione fra le sezioni regionali o la Sezione delle Autonomie e queste Sezioni Riunite impone altresì la fissazione di un termine, atteso che la progressiva delibera della Sezione delle Autonomie n.9 del 2009, lasciava lo stesso indefinito. L'attenzione posta dal legislatore alla temporizzazione dell'azione amministrativa, ha indotto a fissare in 20 giorni il termine ultimo entro cui deve essere perfezionata l'attività consultiva (cfr. art.16 della legge 7 agosto 1990, n.241). Tale disposizione, ovviamente, non si applica all'attività consultiva demandata alla Corte dei conti, pur tuttavia sembrerebbe utile fissare il termine delle pronunce in un mese dalla trasmissione della Sezione regionale.

3. La questione sollevata dal Comune di Cornedo Vicentino.

Con riferimento al merito della questione rimessa all'odierna adunanza, appare decisiva la circostanza che fin dal momento genetico in cui è avvenuto il trasferimento dei dipendenti del Comune di Cornedo Vicentino presso la società concessionaria deputata a curare l'intero ciclo dei rifiuti (comprendente anche la gestione amministrativa della tassa sui rifiuti), sia stata prevista la ricostituzione del rapporto di lavoro "nella medesima posizione giuridica ed economica rivestita prima del trasferimento qualora entro 5 anni dalla data del trasferimento si verificchi – per dimissioni, pensionamento, mobilità o modifiche della dotazione organica – la disponibilità nella dotazione organica del Comune".

Trattasi di una condizione risolutiva dell'atto di trasferimento legata ad una pluralità di circostanze. Da un lato l'espressa volontà dei dipendenti trasferiti di rientrare nell'ambito dell'apparato comunale, dall'altra l'esistenza di un concreto interesse pubblico alla riammissione dei dipendenti stessi. In questa prospettiva, la riammissione del personale del Comune di Cornedo vicentino all'interno dell'organico dell'apparato municipale appare legittimo in quanto conforme all'interesse pubblico. Condizioni necessarie perché si possa procedere alla ri-ammissione in servizio sono:

- la persistenza di una carenza organica nei ruoli e per le funzioni di competenza dei dipendenti già trasferiti presso la società concessionaria;
- la disponibilità di risorse economiche per sostenere gli oneri connessi al re-inquadramento;
- l'espressa volontà dell'amministrazione di procedere alla copertura dei posti scoperti mediante la ri-ammissione dei dipendenti;
- l'inquadramento dei dipendenti nella medesima posizione giuridico-economica rivestita anteriormente al trasferimento presso la società concessionaria.

In presenza di tali condizioni, anche a prescindere dall'applicazione dell'art.2112 c.c., l'amministrazione, ove ritenga corrispondente all'interesse pubblico integrare il proprio organico, può disporre il re-inquadramento dei dipendenti già trasferiti presso la società concessionaria, senza ledere il principio della concorsualità.

Nelle suesposte considerazioni è il parere delle Sezioni Riunite. Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, per il tramite del Servizio di supporto, all'Amministrazione interessata.

Così deliberato in Roma, nella Camera di Consiglio del 26 marzo 2010.

Roma, 12 aprile 2010

Il I[^] Referendario

Andrea Baldanza
