



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

Delibera n. 22/2017/SRCPIE/PAR

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, nell'adunanza del 24 gennaio 2017 composta dai Magistrati:

Dott.	Claudio CHIARENZA	Presidente f.f. - relatore
Dott.	Massimo VALERO	Consigliere
Dott.	Mario ALI'	Consigliere
Dott.	Adriano GRIBAUDO	Primo referendario
Dott.	Cristiano BALDI	Primo referendario

Vista la richiesta di parere formulata dal Sindaco del **Comune di Montanaro (TO)**, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della L. 5 giugno 2003, n. 131, e trasmessa dal Consiglio delle Autonomie Locali del Piemonte con nota in data 5 gennaio 2017, prot. n. 298/A0203A-01;

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 l'Ordinanza con la quale il Presidente f.f. ha convocato la Sezione per l'odierna seduta e ha nominato relatore il Cons. Claudio Chiarenza;

Udito il relatore;

Ritenuto in

FATTO

Il sindaco del **Comune di Montanaro (TO)**, con nota prot. n. 12638 del 30 dicembre 2016, chiede all'adita Sezione l'espressione di un parere in ordine alla possibilità di far rientrare una ex dipendente comunale in servizio presso una società comunale in house, attualmente in liquidazione, mantenendo l'attuale qualifica D/4, acquisita presso la società, ovvero se la dipendente dovrà rientrare con la medesima posizione giuridica – economica rivestita anteriormente al suo transito presso la società partecipata: la categoria C, posizione economica C/1.

In particolare, il Sindaco espone che la società in house "Città Futura S.r.l." gestiva la farmacia comunale e l'asilo nido. Al tempo della sua costituzione, il transito di dipendenti comunali alla società era stato disciplinato da appositi accordi sindacali che prevedevano, tra l'altro: *"il Comune di Montanaro si impegna, nel caso di chiusura degli attuali servizi che transitano alla società, a far sì che l'attuale personale comandato alla S.r.l. (ad oggi risulta cessato ed è stato trasferito alla società mantenendo il contratto CCNL) mantenga l'attuale profilo professionale rivestito, sia attraverso il riutilizzo del personale all'interno della S.r.l. sia attraverso la riassunzione di tali servizi in seno alla attività del comune"* (accordo del 02/02/2002 sottoscritto il 02/09/2002, citato in stralcio nella richiesta)

Il sindaco fa presente che attualmente le operazioni di liquidazione della società sono quasi terminate, ma rimane da internalizzare una dipendente che attualmente ricopre la qualifica D/4 acquisita presso la società, a seguito di procedura selettiva interna per progressione verticale. Ad esito della procedura la dipendente è passata dalla categoria C/1, che possedeva al tempo dell'assegnazione dal Comune alla società, alla categoria D.

Il Sindaco precisa che al passaggio della dipendente dalla società in liquidazione al Comune *"saranno applicate tutti i vincoli per il rispetto delle spese di personale e di assunzione"*.

AMMISSIBILITA'

La richiesta di parere è formulata ai sensi dell'art. 7, comma 8, della L. n. 131/2003 recante *"Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla Legge Costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3"*.

Preliminarmente occorre valutare l'ammissibilità dell'istanza in oggetto, in relazione alle condizioni stabilite dalla Sezione delle Autonomie (delibera 10 marzo 2006, n. 5) e dalle Sezioni Riunite in sede di controllo (delibera 17 novembre 2010, n. 54).

Sotto il profilo soggettivo, la presente richiesta di parere, formulata dal sindaco di Montanaro, è ammissibile, in quanto proveniente dal Consiglio delle Autonomie Locali del Consiglio Regionale del Piemonte, organo legittimato a proporla.

Sotto il profilo oggettivo, la richiesta di parere è, invece, inammissibile.

Occorre rilevare che la disposizione contenuta nell'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003 deve essere raccordata con il precedente comma 7, 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.

In quest'ottica, appare chiaro che le attribuzioni consultive "in materia di contabilità pubblica" delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti si innestano nell'ambito delle funzioni sostanziali di controllo ad esse conferite dalla legislazione.

Quanto alla natura dei quesiti che possono essere formulati alle Sezioni regionali della Corte, il citato art. 7, comma 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 con le deliberazioni citate in preambolo, 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"*. Inoltre con la deliberazione 17 febbraio 2006 n. 5 la stessa Sezione delle Autonomie ha meglio precisato che la nozione di contabilità pubblica deve intendersi riferita *"ad attività contabili in senso stretto. In altre parole, ancorché la materia della contabilità pubblica non possa ridursi alla sola tenuta delle scritture contabili ed alla normativa avente ad oggetto le modalità di acquisizione delle entrate e di erogazione delle spese, essa non potrebbe investire qualsiasi attività degli enti che abbia comunque riflessi di natura finanziaria patrimoniale. Ciò non solo rischierebbe di vanificare lo stesso limite imposto dal legislatore, ma comporterebbe l'estensione dell'attività consultiva delle Sezioni regionali a tutti i vari ambiti dell'azione amministrativa con l'ulteriore conseguenza che le Sezioni regionali di controllo della*

Corte dei conti diventerebbero organi di consulenza generale delle autonomie locali. In tal modo, la Corte verrebbe, in varia misura, inserita nei processi decisionali degli enti, condizionando quell'attività amministrativa su cui è chiamata ad esercitare il controllo che, per definizione, deve essere esterno e neutrale".

La stessa Sezione delle Autonomie ha inoltre ritenuto che: *"se è vero, infatti, che a ogni provvedimento amministrativo può seguire una fase contabile, attinente all'amministrazione di entrate e spese e alle connesse scritture di bilancio, è anche vero che la disciplina contabile si riferisce solo a tale fase "discendente" distinta da quella sostanziale, antecedente, del procedimento amministrativo, non disciplinata da normative di carattere contabilistico".*

Proprio in questo contesto le Sezioni riunite della Corte dei conti, con Delibera in data 17 novembre 2010, n. 54, resa in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione unitaria 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.

In ordine all'estensione della funzione consultiva, le Sezioni Riunite, nella citata deliberazione, hanno chiarito che *"A riguardo va puntualizzato che la disposizione in questione conferisce alla Sezioni regionali di controllo non già una funzione di consulenza di portata generale, bensì limitata alla "materia di contabilità pubblica". Cosicché la funzione di che trattasi risulta, anche, più circoscritta rispetto alle "ulteriori forme di collaborazione", di cui la medesima succitata disposizione fa menzione, che gli Enti territoriali possono richiedere "ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa" "* (pag. 7). Le Sezioni Riunite, dopo aver ribadito la distinzione tra procedimento contabile, attinente alla contabilità pubblica, e quello amministrativo, attinente all'attività di gestione, ha quindi specificato che *"la funzione consultiva della Sezione regionale di controllo nei confronti degli Enti territoriali sarebbe, tuttavia, senz'altro incompleta se non avesse la possibilità di svolgersi nei confronti di quei 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 – espressione della potestà legislativa concorrente di cui all'art. 117, comma 3, della Costituzione – contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio"* (pag. 9), comprendendo, nella materia di contabilità pubblica oggetto della funzione consultiva, anche *"talune materie (quali quella concernente il personale, l'attività di assunzione, cui è equiparata quella afferente le progressioni di carriera, la mobilità, gli incarichi di*

collaborazione con soggetti esterni, i consumi intermedi ecc.) – in considerazione della rilevanza dei pertinenti segmenti di spesa, che rappresentano una parte consistente di quella corrente degli Enti locali, idonea ad influire sulla rigidità strutturale dei relativi bilanci – vengono a costituire inevitabili riferimenti cui ricorrere, nell’ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica, per il conseguimento di obiettivi di riequilibrio finanziario, cui sono, altresì, preordinate misure di contenimento della complessiva spesa pubblica, nel quadro dei principi individuati dalla giurisprudenza costituzionale. Ne consegue la previsione legislativa di limiti e divieti idonei a riflettersi, come detto, sulla sana gestione finanziaria degli Enti e sui pertinenti equilibri di bilancio” (pagg 9 e 10).

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 nell’esclusiva competenza dell’autorità che la svolge.

Dunque, secondo la consolidata giurisprudenza contabile, 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.

Per le suddette ragioni la richiesta di parere deve essere dichiarata inammissibile, sia perché l’oggetto della richiesta non è classificabile nella materia di contabilità pubblica, ma concerne la disciplina sostanziale del procedimento amministrativo che precede la fase contabile, sia perché involge profili gestionali specifici, che rientrano nell’esercizio esclusivo della potestà discrezionale dell’amministrazione.

L’esclusione dell’oggetto della richiesta di parere dalla nozione contabilità pubblica, come sopra configurata, appare evidente ove si consideri che questo non attiene alla gestione del personale in funzione della corretta interpretazione di norme che disciplinano il coordinamento della finanza pubblica (patto di stabilità, vincoli di finanza pubblica europei, limiti assunzionali ecc. ...; cfr., precedente delibera di questa Sezione n. 384/2013), il cui rispetto è chiaramente assicurato dal sindaco: *“Si evidenzia che nella procedura di internalizzazione saranno applicate tutti i vincoli per il rispetto delle spese di personale e di assunzione”.*

Tale conclusione trova conferma anche dall’esame di precedenti pronunce in materia, che erano comunque finalizzate a definire la corretta interpretazione della disciplina legislativa concernente vincoli di spesa di personale o vincoli assunzionali (si cfr., ad esempio, C.d.C., Sez. Autonomie, Del. 7 dicembre 2011, n.

11/AUT/2011/INPR; id., Sez. Riunite, 3 febbraio 2012, n. 4/CONTR/12; id., Sez. Contr. Liguria, 14 dicembre 2015, n. 78, dalla cui lettura è comunque possibile trarre utili spunti di riflessione in relazione ai quesiti proposti).

P.Q.M.

La Sezione dichiara l'istanza di parere inammissibile.

Così deciso nell'adunanza del 24 gennaio 2017.

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.

relatore

F.to Il Presidente f.f. -

dott. Claudio Chiarenza

Depositato in Segreteria il 25/01/2017
Il Funzionario Preposto
F.to Dott. Federico Sola