



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

Delibera n. 50/2011/SRCPIE/PAR

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, nella camera di consiglio del 28 aprile 2011 composta dai Magistrati:

Dott. ssa	Enrica LATERZA	Presidente
Dott.	Gianfranco BATTELLI	Consigliere
Dott.	Giuseppe Maria MEZZAPESA	Primo referendario
Dott.	Walter BERRUTI	Referendario relatore

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 n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;

Vista la richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Valenza n. 5620 del 7 marzo 2011, in merito alla reinternalizzazione di personale proveniente da un consorzio cui l'ente fa parte;

Vista l'Ordinanza n. 9/2011 con la quale il Presidente di questa Sezione di controllo ha convocato la Sezione per l'odierna seduta e ha nominato relatore il Referendario Dott. Walter Berruti;

Udito il relatore;

Ritenuto in

FATTO

Il Comune di Valenza espone di far parte di un consorzio per la gestione di servizi socio-assistenziali costituito con altri comuni. Tale consorzio, in base all'atto costitutivo, è succeduto nei procedimenti in corso dell'Assemblea dell'Associazione dei Comuni dell'ex U.S.S.L. n. 71, ha fatto propria la pianta organica e il personale addetto ai servizi socio-assistenziali di quest'ultima e ha successivamente assunto ulteriori unità lavorative.

Nel 2010, causa forti criticità finanziarie, dovute soprattutto all'elevato numero di dipendenti, è stata deliberata la liquidazione del predetto consorzio. I comuni interessati hanno quindi deciso di gestire i servizi socio-assistenziali mediante convenzione con l'A.S.L., presso la quale verrebbe comandato il necessario personale, già in forza presso il consorzio, dopo averlo internalizzato.

Ciò posto, l'ente, richiamato l'art. 2, comma 186 della L. n. 191/2009 (Finanziaria per il 2010), che ha previsto la soppressione dei consorzi di funzioni fra enti locali e la salvezza dei rapporti di lavoro a tempo indeterminato esistenti, chiede:

a) se ed in quale misura è obbligatoria la internalizzazione del personale del consorzio non contemplato tra le figure professionali comandabili all'ASL;

b) in caso affermativo, se ciò autorizzi il comune a derogare ai limiti in materia di personale;

c) dal momento che la dotazione organica dell'ente non contempla, a differenza di quella del consorzio, personale di qualifica D3, se è possibile collocare tale personale in una qualifica giuridica inferiore con la previsione di un assegno *ad personam* riassorbibile.

DIRITTO

La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è prevista dall'art. 7, comma 8, della Legge n. 131 del 2003 che, innovando nel sistema delle tradizionali funzioni della Corte dei conti, dispone che le regioni, i comuni, le province e le città metropolitane possano chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

Con atto del 27 aprile 2004, la Sezione delle Autonomie ha dettato 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.

Occorre pertanto verificare preliminarmente la sussistenza contestuale del requisito soggettivo e di quello oggettivo, al fine di accertare l'ammissibilità della richiesta in esame.

1. La legittimazione a richiedere pareri è circoscritta ai soli enti previsti dalla legge n. 131 del 2003, stante la natura speciale della funzione consultiva introdotta dalla medesima legge, rispetto all'ordinaria sfera di competenze della Corte.

I pareri richiesti dai comuni, dalle province e dalle aree metropolitane, vanno inoltrati "di norma" per il tramite del Consiglio delle autonomie locali. La mancata costituzione di tale organo non costituisce tuttavia elemento ostativo alla richiesta di parere, visto che la disposizione normativa usa la locuzione "di norma", non precludendo, quindi, in linea di principio, la richiesta diretta da parte degli enti.

Infine la richiesta può considerarsi ammissibile solo se proveniente dall'Organo rappresentativo dell'ente (Presidente della Giunta regionale, Presidente della Provincia, Sindaco).

La richiesta di parere in esame proviene dal Comune di Valenza ed è stata sottoscritta dal suo Sindaco.

Sotto il profilo soggettivo, dunque, essa è ammissibile.

2. I pareri sono previsti, dalla Legge n. 131 del 2003, esclusivamente nella materia della contabilità pubblica.

L'ambito oggettivo di tale locuzione, in conformità a quanto stabilito dalle Sezioni Autonomie nel citato atto di indirizzo del 27 aprile 2004, nonché nella deliberazione n. 5 del 17 febbraio 2006, 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".

Da ultimo, le Sezioni riunite in sede di controllo, nell'esercizio della funzione di orientamento generale assegnata dall'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1 luglio

2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno evidenziato che, in una visione dinamica della contabilità pubblica - che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri - talune materie, estranee, nel loro nucleo originario, alla contabilità pubblica, possono ritenersi ad essa riconducibili per effetto della particolare considerazione riservata dal legislatore nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica (delibera n. 54 del 2010). Si è precisato, infatti, 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 bilancio. Rilevano senz'altro, al riguardo, anche i limiti alla spesa pubblica introdotti dall'art. 2, comma 186 della L. n. 191/2009 e quelli, di carattere finanziario, previsti in materia di personale. Nella specie, presentano gli accennati caratteri i quesiti a) e b). Non invece il quesito c), che esula dalla nozione di contabilità pubblica come sopra definita.

Infine, come precisato da consolidata giurisprudenza contabile, la funzione consultiva non deve investire l'attività gestionale concreta, la quale è rimessa alla valutazione discrezionale dell'Amministrazione. La Sezione è dunque chiamata a pronunciarsi solo su questioni di principio, aventi carattere generale e dirette a fornire un ausilio all'Ente richiedente per le determinazioni che lo stesso è tenuto ad assumere nell'esercizio delle proprie funzioni.

Nei detti limiti la richiesta di parere è dunque ammissibile anche sotto il profilo oggettivo.

3. Nel merito.

L'art. 2, comma 186, lett.e) della L. 23 dicembre 2009 n. 191, come modificato dall'art. 1, comma 1-quater del D.L. 25 gennaio 2010, n. 2 convertito dalla L. 26 marzo 2010, n. 42, dispone che *"Al fine del coordinamento della finanza pubblica e per il contenimento della spesa pubblica, i comuni devono adottare le seguenti misure: (...) e) soppressione dei consorzi di funzioni tra gli enti locali, ad eccezione dei bacini imbriferi montani (BIM) costituiti ai sensi dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 1953, n. 959. Sono fatti salvi i rapporti di lavoro a tempo indeterminato esistenti, con assunzione da parte dei comuni delle funzioni già esercitate dai consorzi soppressi e delle relative risorse e con successione dei comuni ai medesimi consorzi in tutti i rapporti giuridici e ad ogni altro effetto"*.

Quanto alla decorrenza degli effetti della norma in parola, l'art. 1, comma 2 del D.L. 25 gennaio 2010 n. 2, conv. nella L. 26 marzo 2010 n. 42, stabilisce che *"le disposizioni di cui ai commi 184 e 186, lettere b), c) ed e), dell'articolo 2 della legge 23 dicembre 2009, n. 191, come modificato dal presente articolo, si applicano a decorrere dal 2011, e per tutti gli anni a seguire, ai singoli enti per i quali ha luogo il primo rinnovo del rispettivo consiglio, con efficacia dalla data del medesimo rinnovo"*.

Con parere n. 101 del 30 dicembre 2010 questa Sezione (conf. Sez. controllo Lombardia parere n.125 del 14 marzo 2011) ha chiarito che il citato art. 2, comma 186 lett. e) L. n. 191/2009, che impone agli enti misure di soppressione dei consorzi di funzione e ne regola gli effetti, giusta il suindicato art. 1, comma 2 D.L. n. 2/2010, si applica dal 2011, e per tutti gli anni a seguire, ai singoli enti per i quali ha luogo il primo rinnovo del rispettivo consiglio, con efficacia dalla data del rinnovo medesimo. Il termine enti, infatti, sta a indicare, secondo

un'interpretazione logico-sistematica, i singoli consorzi oggetto della prescrizione. Pertanto essa si applicherà, e produrrà i propri effetti, a decorrere dal primo rinnovo – a partire dal 2011 e per tutti gli anni a seguire - del consiglio di amministrazione del consorzio interessato.

Tanto porta a escludere che la norma in discorso possa trovare applicazione a enti già sciolti e per i quali è iniziata la procedura di liquidazione, così come accade per il consorzio di specie, posto in liquidazione nel 2010, secondo quanto riferisce il Comune, a causa di forti criticità finanziarie, dovute soprattutto all'elevato numero di unità lavorative.

In altri termini lo scioglimento del consorzio in questione non consegue all'obbligo recato dalla norma sopra citata, non applicabile alla fattispecie.

Ne discende la non applicabilità della seconda parte della stessa norma, laddove prevede, a seguito della prevista soppressione dei consorzi di funzioni, la salvezza e la continuazione dei rapporti di lavoro e, quindi, che il Comune partecipante al consorzio medesimo non è tenuto ad assicurare, per la sua parte, la salvezza dei rapporti di lavoro a tempo indeterminato in essere. Diventa conseguentemente irrilevante la problematica sollevata dall'ente in relazione alle qualifiche possedute dal personale interessato.

L'eventuale assunzione del personale dovrà, quindi, sottostare alle regole generali che disciplinano la materia e, in particolare, per quanto qui interessa, a quelle finanziario-contabili in materia di assunzione e contenimento delle spese di personale.

P.Q.M.

Nelle suesposte considerazioni è il parere di questa Sezione.

Copia del parere sarà trasmessa a cura del Direttore della Segreteria all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta.

Così deliberato in Torino nella camera di consiglio del 28 aprile 2011.

Il Referendario Relatore
F.to Dott. Walter BERRUTI

Il Presidente
F.to Dott.ssa Enrica LATERZA

Depositato in Segreteria il 29/04/2011
Il Direttore
F.to Dott. Federico SOLA