



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

Delibera n. 119/2013/SRCPIE/PAR

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, nell'adunanza del 17 aprile 2013 composta dai Magistrati:

Dott.	Mario PISCHEDDA	Presidente f.f.
Dott.	Giancarlo ASTEGIANO	Consigliere relatore
Dott.	Giuseppe Maria MEZZAPESA	Primo referendario
Dott.	Walter BERRUTI	Primo referendario
Dott.ssa	Alessandra OLESSINA	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 **Bernezzo** (CN), in data 9 febbraio 2013, e pervenuta per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali del

Piemonte il 20 febbraio 2013, recante un quesito in materia di contabilità pubblica avente ad oggetto la spesa di personale;

Vista l'Ordinanza con la quale il Presidente f.f. 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 **Bernezzo** ha inoltrato alla Sezione, per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali del Piemonte, un quesito inerente alla possibilità e alle modalità di assunzione di un dipendente di una Comunità montana in base alle previsioni contenute nell'art. 18 della L.R. Piemonte 28 settembre 2012, n. 11.

Il richiedente, dopo aver premesso che l'art. 18 della L.R. Piemonte n. 11 del 2012 ha stabilito alcune agevolazioni per favorire i processi di mobilità dei dipendenti delle Comunità montane verso i Comuni che facevano parte delle stesse, ha domandato alla Sezione se:

- i posti da destinare al personale proveniente dalla Comunità montana devono essere già previsti nella pianta organica dell'Ente locale che intende effettuare l'assunzione ovvero se sia ammesso un ampliamento della stessa per favorire l'assunzione;

- se l'assunzione possa essere effettuata solamente in relazione alle cessazioni avvenute nell'anno precedente o se sia possibile procedere, indipendentemente dalle cessazioni;

- se l'assunzione possa avvenire per chiamata diretta;

- se la quota di spesa di personale relativa alle assunzioni predette non finanziata dalla Regione e a carico dell'Ente possa essere calcolata in deroga ai vincoli di finanza pubblica.

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 **Bernezzo**, 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_riuunte/sezioni_riuunte_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 finanziarie che incidono sui limiti della spesa di personale che può essere sostenuta dagli 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, i quesiti posti dal Sindaco del Comune di **Bernezzo** attengono 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.

In conclusione, la richiesta di parere in esame è ammissibile.

Merito

La richiesta di parere proveniente dal Sindaco del Comune di **Bernezzo** riguarda, in sostanza, l'individuazione dell'interpretazione e delle modalità di applicazione dell'art. 18 della L.R. Piemonte 28 settembre 2012, n. 11 che, nell'ambito della disciplina relativa allo scioglimento delle Comunità montane e alla riassegnazione delle funzioni ai Comuni, ha stabilito alcune agevolazioni per favorire i processi di mobilità dei dipendenti delle Comunità montane verso i Comuni che facevano parte delle stesse.

1. Con l'esplicita finalità di contenere la spesa pubblica, la legge finanziaria per il 2008 ha stabilito che *"le Regioni, al fine di concorrere agli obiettivi di contenimento della spesa pubblica,... provvedono con proprie leggi... al riordino delle Comunità montane... in modo da ridurre a regime la spesa corrente per il funzionamento delle Comunità stesse"* (art. 2, co. 17 della legge 24 dicembre 2007, n. 244).

La disposizione è stata ritenuta conforme a Costituzione dal giudice delle leggi che, al contrario, ha ritenuto incostituzionale il successivo co. 22, del citato art. 2 della legge n. 244 del 2007 ritenendo che si trattasse di disciplina di dettaglio invasiva della competenza regionale (Corte cost. 24 luglio 2009, n. 237). Peraltro, la Corte costituzionale ha esplicitamente affermato che nella materia in esame alle Regioni *"deve essere riconosciuto il potere di disciplinare direttamente e, appunto, in autonomia gli aspetti relativi alla fase successiva alla soppressione delle comunità montane, in particolare per quanto concerne la successione dei comuni alla comunità montana soppressa nei rapporti giuridici riferiti a quest'ultima, con specifico riguardo, tra l'altro, ai rapporti di lavoro a tempo indeterminato dei dipendenti"*.

In attuazione della previsione normativa richiamata sopra, la Regione Piemonte, nell'ambito di un più vasto programma di riordino delle modalità di svolgimento delle funzioni degli Enti locali, ha previsto il superamento delle Comunità montane e la possibilità per gli Enti locali che ne fanno parte di dar vita ad un'Unione montana di comuni (L. R. 28 settembre 2012 n. 11, artt. 12, 14 e 16).

In relazione alla necessità di provvedere all'estinzione delle Comunità montane ed al riordino delle modalità di svolgimento delle funzioni, il legislatore regionale ha dettato alcune norme dirette a garantire l'occupazione dei dipendenti delle Comunità montane e, in particolare, a favorire l'assunzione del personale delle Comunità nei Comuni che facevano parte dell'organismo in corso di scioglimento (art. 18).

In sostanza, la legge regionale ha previsto che i posti vacanti nelle piante organiche dei Comuni che facevano parte delle Comunità montane interessate dal processo di scioglimento possano essere coperti con personale proveniente dai ruoli della Comunità e che la Regione finanzia parzialmente e per un numero predeterminato di anni la maggiore spesa di personale degli Enti locali interessati dai processi di mobilità in questione (co. 3 dell'art. 18)³.

³ 3. La Regione favorisce la copertura dei posti vacanti degli organici di altri enti locali con il personale proveniente dalle comunità montane prevedendo forme di incentivazione finanziaria per dieci esercizi finanziari, nella misura del settanta per cento per i primi tre anni, del sessanta per cento per il quarto anno, del cinquanta per cento per il quinto anno, del quaranta per cento per il sesto anno, del trenta per cento per il settimo, ottavo e nono anno e del venti per cento per il decimo anno.

La legge regionale ha stabilito, inoltre, che *"I processi di mobilità del personale a tempo indeterminato delle comunità montane non rilevano ai fini delle disposizioni di cui all'articolo 1, commi 557 e 562 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 ... e dell'articolo 76, comma 7 del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni nella legge 6 agosto 2008, n. 133, nello stretto limite delle risorse riconducibili alla copertura della spesa già sostenuta per i dipendenti trasferiti dalle comunità montane"* (co. 7 del citato art. 18) e che *"I processi di mobilità del personale delle comunità montane non rilevano altresì ai fini di cui all'articolo 9, comma 2 bis, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78 convertito con modificazioni nella legge 30 luglio 2010, n. 122, nello stretto limite delle risorse riconducibili alla copertura della spesa già sostenuta per i dipendenti trasferiti dalle comunità montane"* (co. 8, dell'art. 18).

In linea con la previsione contenuta nella legge finanziaria per il 2008 richiamata sopra e con i principi enunciati dalla citata sentenza n. 237 del 2009 della Corte costituzionale, il legislatore regionale ha previsto espressamente misure dirette a salvaguardare i rapporti di lavoro a tempo indeterminato in essere con le Comunità montane, prevedendo, da un lato, incentivi finanziari per gli Enti locali che procedono alle assunzioni e, dall'altro, che le assunzioni in questione e le quote di spesa finanziate dalla Regione non concorrano al calcolo di alcuni dei limiti di finanza pubblica, espressamente individuati, che disciplinano la materia delle assunzioni e delle spese di personale negli Enti locali.

2. Con specifico riferimento ai singoli quesiti formulati dal Sindaco del Comune di **Bernezzo**, la Sezione, richiamate le osservazioni svolte sopra, osserva:

- in base alla previsione contenuta nel co. 3 dell'art. 18 della L.R. Piemonte n. 11 del 2012 le assunzioni di personale proveniente dalle Comunità montane possono essere effettuate solo in relazione a posizioni già previste dalla pianta organica dell'Ente locale che intende effettuare l'assunzione;

- le assunzioni di personale proveniente dalle Comunità montane possono essere effettuate indipendentemente dalla circostanza che nell'esercizio precedente si siano verificate cessazioni poiché il co. 7 dell'art. 11 della L.R. Piemonte n. 11 del 2012 specifica che nella fattispecie non risulta applicabile l'art. *"76, comma 7 del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni nella legge 6 agosto 2008, n. 133, nello stretto limite delle risorse riconducibili alla copertura della spesa già sostenuta per i dipendenti trasferiti dalle comunità montane"*;

- l'assunzione deve avvenire secondo le regole previste per l'accesso agli impieghi pubblici in relazione alle necessità dell'Ente ed alla professionalità dei dipendenti interessati, considerato che il principio

dell'accesso all'impiego pubblico tramite concorso è già stato assicurato al momento dell'assunzione presso le Comunità montane;

- la quota di spesa di personale relativa alle assunzioni in questione che non sia finanziata dalla Regione e, quindi, sia a carico dell'Ente non rientra nei vincoli di finanza pubblica nei termini previsti dai co. 8 e 9 del citato art. 18 della L.R. Piemonte n. 11 del 2012, che precisano che fuoriescono dai vincoli le spese "*nello stretto limite delle risorse riconducibili alla copertura della spesa già sostenuta per i dipendenti trasferiti dalle comunità montane*".

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Regione Piemonte, rende il parere chiesto dal Sindaco del Comune di **Bernezzo**, con nota in data 9 febbraio 2013, pervenuta alla Sezione per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali del Piemonte in data 20 febbraio 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 17 aprile 2013.

Il Consigliere Relatore
F.to Dott. Giancarlo Astegiano

Il Presidente f.f.
F.to Dott. Mario Pischedda

Depositato in Segreteria il **23/04/2013**
Il Funzionario Preposto
F.to Dott. Federico Sola