



REPUBBLICA ITALIANA
LA
CORTE DEI CONTI
IN
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA
LOMBARDIA

composta dai magistrati:

| | |
|--------------------------------|-------------------------|
| dott. Nicola Mastropasqua | Presidente |
| dott. Antonio Caruso | Consigliere |
| dott. Giorgio Cancellieri | Consigliere |
| dott. Giuliano Sala | Consigliere |
| dott. Giancarlo Penco | Consigliere |
| dott. Giancarlo Astegiano | Referendario |
| dott. ssa Alessandra Sanguigni | Referendario (Relatore) |

nell'adunanza del 22 maggio 2007

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

Vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la nota n. 187 del 8 gennaio 2007 del Comune di Remedello(BS) con la quale il segretario generale del comune ha chiesto un parere della Sezione, ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista la deliberazione n. 1/pareri/2004 del 3 novembre 2004, con la quale la Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento e sulla formulazione del parere;

Vista l'ordinanza n. 9/pareri/2007 del 15 maggio 2007, con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna, per deliberare sulla richiesta di parere del Sindaco del Comune di Remedello (BS) ;

Udito il relatore, Referendario Alessandra Sanguigni;

Premesso

Con nota n. 1859 , pervenuta in data 5 aprile 2007 prot. n. 2579, del Comune di Remedello (BS), il Segretario comunale ha chiesto il parere della Sezione in ordine alle modalità con le quali garantire l'assolvimento dei compiti istituzionali, quali i servizi tecnici (isola ecologica, sportello urbanistico, Pua, anagrafe tributaria...), in carenza di organico, ed ha prospettato alcune alternative, quali in particolare :

1. "se con l'unico geometra responsabile in servizio, pur avendo le possibilità economiche, possa assumere anche a part-time o a tempo determinato infrangendo la spesa del 2004 a qualsiasi titolo effettuata";
2. "se l'ente possa stipulare, con quali limiti, accordi di collaborazione di lavoro autonomo mediante alta specializzazione ex art. 110 del Tuel onde affiancare il geometra per il disimpegno del settore edilizia privata e/o edilizia pubblica e stante la programmazione annuale dei lavori pubblici";
3. "se possa l'ente, pur non soggetto al patto di stabilità, assumere mediante pubblico concorso a full time o part-time, per la copertura del posto anche previa mobilità(di cui già s'è fatto inutilmente ricorso con avviso di mobilità in data 21.11.2006), superando il limite delle spese 2004 del personale".

Nella citata nota è sottolineata la grave situazione del Comune per la carenza di personale e l'impossibilità di "ottemperare agli scopi istituzionali", in conseguenza dell'assenza per malattia del responsabile del settore patrimonio : risulta, infatti, in servizio nel settore de quo, un solo dipendente responsabile.

Orbene, al riguardo, il segretario generale, riferisce che l'Amministrazione, con atto di Giunta n.115 del 16.11.2006, ha emanato una direttiva con l'indicazione specifica di dividere l'ufficio tecnico in due distinti settori, ai quali debbono essere preposti due responsabili, per ovviare alla carenza di organico. E rappresenta, infine, che l'attuale situazione finanziaria ed in particolare il limite dell'ammontare della spesa di personale relativa al 2004, imposto dalla legge finanziaria, di fatto vanifica anche la possibilità di concorso pubblico. Oltretutto, il Comune di Remedello è notevolmente penalizzato, nel rispetto del limite di spesa, in quanto il 2004 è stato caratterizzato per il Comune dal commissariamento, sino alle elezioni amministrative nel giugno 2004, nonché dalle dimissioni di due dipendenti , uno solo dei quali è stato sostituito nel 2005.

Considerato

La richiesta di parere in esame è presentata ai sensi dell'art.7, co.8 L. n. 131/2003, in cui è previsto che le Regioni, Province, Comuni e Città metropolitane possano chiedere, alle competenti Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, "pareri in materia di contabilità pubblica" .

La funzione consultiva delle Sezioni Regionali di Controllo della Corte dei conti, in materia di contabilità pubblica, è stata oggetto di un atto di indirizzo, adottato, ai fini del coordinamento, dalla Sezione delle Autonomie, nell'Adunanza del 27 aprile 2004, per quanto attiene ai principi ed alle modalità attuative.

La Sezione delle Autonomie ha perciò provveduto ad individuare i criteri volti a garantire l'uniformità nella funzione consultiva ed a stabilire i requisiti soggettivi di ammissibilità, nonché, in particolare, l'ambito oggettivo funzionale, profili precisati ulteriormente da questa Sezione nella delibera del 3/11/2004 -Del.1/pareri/2004, nonché da ultimo nella delibera n. 9/pareri/2006 in data 29 giugno 2006.

In particolare, nella delibera da ultimo citata, è stato precisato che, nell'espletamento dell'attività consultiva il giudice contabile deve interpretare, come ogni giudice, la domanda che gli è sottoposta ed individuare l'istituto di carattere generale oggetto della richiesta medesima, desumendone un principio di carattere generale e rendendo quindi il parere in astratto, senza pregiudicare le decisioni e le scelte dell'Amministrazione.

Questa Sezione, quindi, è chiamata preliminarmente a pronunciarsi sull'ammissibilità della richiesta, con riferimento ai parametri definiti nell'atto di indirizzo e nella citata delibera.

In primo luogo sussistono i requisiti soggettivi di ammissibilità della richiesta di parere, essendo apposto il visto del Sindaco in calce alla richiesta di parere, sottoscritta dal Segretario generale. Difatti, il Sindaco che ha la rappresentanza generale dell'Ente, attraverso l'apposizione del visto ha attratto il singolo atto, nella propria sfera di responsabilità.

In secondo luogo, in ordine ai requisiti oggettivi di ammissibilità, occorre accertare se la richiesta di parere rientri nella materia della contabilità pubblica.

La questione in esame attinente alla materia contabile, giacché, nella sostanza, si chiede se sia possibile superare i limiti di spesa del personale, definiti dalla legge finanziaria, attesa la carenza di organico tale da impedire l'assolvimento di compiti istituzionali dell'ente.

In tale ambito, in aggiunta, le verifiche sul rispetto del patto di stabilità interno ed degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea sono state intestate alla Corte

dei Conti dall'art. 7, 7° comma della L. n. 131/03 e confermate dall'art. 1, comma 166 e seguenti della legge finanziaria 2006.

La richiesta di parere è, quindi, soggettivamente ed oggettivamente ammissibile, sulla base di considerazioni che ormai costituiscono *jus receptum* e che succintamente si riassumono.

La funzione consultiva non dovrà svolgersi in ordine a questioni che non abbiano carattere generale, ovvero a quesiti che implicino valutazione di comportamenti amministrativi, oggetto di indagini della procura regionale o di giudizio innanzi alla sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti, ed infine questioni oggetto di contenzioso penale, civile o amministrativo. Inoltre, il parere può essere reso solo in via prodromica rispetto all'attività dell'Ente e riguardare fattispecie di portata ed interesse generale, non atti gestori specifici. Particolare attenzione, quindi, deve essere dedicata alla determinazione degli elementi che devono configurare il requisito del "*carattere generale*" della questione sottoposta al parere della Corte dei conti.

Con riguardo al profilo da ultimo indicato, che concerne la questione della ammissibilità oggettiva della richiesta di parere, va osservato che il quesito non può investire la scelta compiute o da effettuarsi dall'Amministrazione nello svolgimento dell'attività gestionale, specialmente quando la scelta comporti l'esercizio di poteri discrezionali. Le attribuzioni conferite alla Corte dei conti, infatti, escludono poteri di coamministrazione.

Ritenuto

Passando all'esame del merito si richiama, in via preliminare, il contenuto dell'art. 1, comma 557 e comma 562 della Legge 27.12.2006 n° 296 (LF2007). La formulazione delle disposizioni non lascia spazio ad interpretazioni estensive o ad eccezioni, che peraltro non sono state espresse in modo specifico dalla stessa legge.

In considerazione della potestà attribuita allo Stato di fissare principi di coordinamento della finanza pubblica, le citate disposizioni normative hanno previsto, la prima, che "Ai fini del concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica di cui ai commi da 655 a 695, gli enti sottoposti al patto di stabilità interno assicurano la riduzione delle spese di personale, garantendo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale, anche attraverso la razionalizzazione delle strutture burocratico-amministrative".

Il successivo comma 562, per ciò che riguarda il quesito odierno, ha stabilito, per gli enti non sottoposti alle regole del patto di stabilità interno, che le spese di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali, non debbano superare il corrispondente ammontare dell'anno 2004. Gli

enti su indicati possono procedere all'assunzione di personale nel limite delle cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nel precedente anno, ivi compreso il personale di cui al comma 558, cioè il personale non dirigenziale in servizio a tempo determinato da almeno tre anni, con i requisiti previsti dalla norma.

Ciò premesso, non si ritiene legittimo il superamento del limite di spesa per il personale, così come determinato dalla norma.

Con riguardo al primo quesito, se sia possibile assumere part-time o a tempo determinato, oltre il tetto di spesa, si ribadisce la ineludibilità della disposizione normativa, che fa esplicito riferimento all'invarianza della spesa nel suo ammontare nell'esercizio finanziario 2004, quale limite massimo.

Analogamente con riguardo alla terza ipotesi, se sia possibile assumere mediante espletamento di un concorso pubblico, a tempo pieno o a tempo parziale, ovvero con la procedura di mobilità, superando il vincolo finanziario, nel limite prefissato dalla legge finanziaria, non può che ribadirsi la specificità e tassatività della norma, che impone un volume di spesa per il personale non superiore a quella sostenuta nel 2004.

Infine, con riferimento alla prospettata possibilità di stipulare un "accordo di collaborazione di lavoro autonomo" di alta specializzazione ex art. 110 Tuel, si rappresenta quanto segue.

Occorre premettere che, in base alle esigenze prospettate, non sembra che un incarico di alta specializzazione, corrisponda alle necessità dell'Ente, in quanto si tratta nella sostanza della copertura di un posto di responsabilità di un ufficio, come delineato nella richiesta, ovvero di un affiancamento al geometra responsabile.

In via generale, ai fini del rispetto del richiamato comma 562 dell'art.1 della legge finanziaria non si ravvisano, ragioni ostative, qualora, peraltro, sia conferito ai sensi del comma 6 della citata disposizione, sottolineando tuttavia che la relativa scelta discrezionale è intestata all'amministrazione e deve comunque rispettare i requisiti ed i criteri stabiliti nella materia dal legislatore e i parametri individuati dalla costante giurisprudenza della Corte dei conti.

Brevemente si riportano i principi enunciati nella delibera n. 6/contr/05 delle Sezioni riunite in sede di controllo, nell'adunanza del 15 febbraio 2005

Le Sezioni riunite hanno ribadito che le amministrazioni pubbliche, comprese le regioni, le province e i comuni, possono conferire, ai sensi dell'articolo 7, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (ora sostituito dall'art. 32 del D.L. n. 223/2006 convertito nella L. n. 248/2006) incarichi individuali ad esperti di "provata competenza" per "esigenze cui non possono far fronte con personale in servizio". Inoltre, l'articolo 110, comma 6, del decreto legislativo. 18 agosto 2000, n. 267 stabilisce che le province e i comuni possono inserire, nei propri regolamenti sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, disposizioni che prevedano "per obiettivi determinati e con convenzioni a termine" il ricorso a collaborazioni esterne "ad alto contenuto di professionalità". Gli enti locali perciò, oltre al conferimento degli incarichi esterni

ai sensi dell'articolo 7, comma 6, d. lgs. n. 165/2001, possono ricorrere a collaborazioni esterne, nei casi in cui sia necessario avvalersi di un contributo d'alta professionalità, a condizione che la facoltà sia stata prevista nei loro regolamenti.

Sulla base delle citate disposizioni, quindi, la giurisprudenza della Corte dei conti, in sede di controllo e in sede giurisdizionale, ha elaborato i seguenti criteri per valutare la legittimità degli incarichi e delle consulenze esterni:

1. rispondenza dell'incarico agli obiettivi dell'amministrazione;
2. inesistenza, all'interno della propria organizzazione, della figura professionale idonea allo svolgimento dell'incarico, da accertare per mezzo di una reale ricognizione;
3. indicazione specifica dei contenuti e dei criteri per lo svolgimento dell'incarico;
4. indicazione della durata dell'incarico;
5. proporzione fra il compenso corrisposto all'incaricato e l'utilità conseguita dall'amministrazione.

Nel caso in cui le competenze necessarie e non reperibili nell'ente richiedano un elevato contenuto professionale, i provvedimenti dell'amministrazione devono essere motivati in ordine all'alta professionalità richiesta e alla previa ricognizione delle professionalità interne di tipo analogo e dei carichi di lavoro ad esse assegnati.

Il citato *art.110 Tuel, comma 6*, che disciplina la fattispecie, prevede che, negli enti locali, per obiettivi determinati e con convenzioni a termine, il regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi può prevedere collaborazioni esterne ad alto contenuto di professionalità.

La relativa spesa deve essere inclusa fra i provvedimenti di spesa di cui all'art. 1 comma 173 della legge 266/05, in ordine ai quali questa Sezione ha avuto modo di pronunciarsi con deliberazione n.11/2006.

Infine, ai fini di esaustività, si sottolinea, al contrario, che, nel caso di copertura dei posti di responsabili dei servizi o degli uffici, di qualifiche dirigenziali o di alta specializzazione - prevista nello statuto e nei limiti, secondo i criteri e le modalità stabiliti nel regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi- mediante contratto a tempo determinato di diritto pubblico ai sensi del medesimo art.110, commi 1-5, per quanto attiene al computo delle retribuzioni, attribuite ai soggetti che abbiano stipulato detti contratti a tempo, determinato si ritiene che non vi sia alcun dubbio sull'inserimento di detta voce tra le componenti che concorrono a determinare il costo del personale ai sensi dell'art. 1, comma 562 della legge

296/2006 (LF 2007). Al riguardo, questa Sezione ha già espresso parere con deliberazione n.24 /pareri/2006.

Rientrano, a fortiori, nella spesa di personale anche i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa che sono quindi utilizzabili per le esigenze ordinarie proprie del funzionamento delle strutture amministrative e non riguardano perciò il ricorso agli incarichi esterni.

Gli incarichi di collaborazione coordinata e continuativa, infatti, per la loro stessa natura che prevede la continuità della prestazione e un potere di direzione dell'amministrazione, appaiono distinti dalla categoria degli incarichi esterni, caratterizzata dalla temporaneità e dall'autonomia della prestazione.

P.Q.M.

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore
(Alessandra Sanguigni)

Il Presidente
(Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria
il 31 maggio 2007
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)