



Corte dei Conti
Sezione regionale di controllo per la Basilicata
Potenza

Deliberazione n. 184/2008

Parere n. 28/2008

La Sezione regionale di controllo per la Basilicata così composta:

Presidente di Sezione	dott.ssa Laura Di Caro	Presidente
Consigliere	dott. Antonio Nenna	Componente-relatore
Primo Referendario	dott. Rocco Lotito	Componente
Referendario	dott. Giuseppe Teti	Componente;

nella Camera di consiglio del 7 novembre 2008

VISTO l'art. 100 della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n.1214 e successive modificazioni ed integrazioni;

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

VISTA la legge 11 novembre 2000, n.340, ed in particolare l'art.27;

VISTO l'art. 7 della legge 5 giugno 2003, n. 131, ed in particolare il comma 8;

VISTA la deliberazione n. 14/2000 in data 16 giugno 2000 delle Sezioni Riunite della Corte dei conti, con la quale è stato deliberato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTI gli indirizzi ed i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004;

VISTA la richiesta di parere formulata dal Sindaco del comune di Ferrandina (MT) con lettera prot. n. 13649 del 18 settembre 2008;

VISTA l'ordinanza del Presidente di questa Sezione regionale di controllo n. 206/2008 del 6 novembre 2008, con la quale è stata deferita la questione all'esame collegiale della Sezione per l'odierna seduta e con la quale è stato anche nominato relatore il consigliere dott. Antonio Nenna;

UDITO nella Camera di consiglio il relatore;

PREMESSO

che con la succitata lettera il Sindaco del comune di Ferrandina ha formulato una richiesta di parere circa la possibilità di reperire personale attraverso la procedura della mobilità o di comando da altre amministrazioni oppure la proroga di contratti a

tempo determinato o di collaborazione coordinata e continuativa in essere, considerato il mancato rispetto da parte dell'Ente del Patto di stabilità per l'anno 2007;

VISTA la nota n. 8604/C21 del 23 ottobre 2008 del Presidente del Coordinamento delle Sezioni regionali di controllo della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti;

CONSIDERATO

- che l'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 ha abilitato le Regioni a richiedere ulteriori forme di collaborazione alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, nonché pareri in materia di contabilità pubblica;

- che, a termini della stessa disposizione, analoghe richieste possono essere formulate, di norma tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche da Comuni, Province e Città metropolitane;

- che la previsione dell'inoltro delle richieste di parere tramite il Consiglio delle autonomie locali testimonia la volontà del legislatore di creare a regime un sistema di filtro onde limitare le richieste dei predetti enti, ma non impedisce agli stessi di avanzare direttamente dette istanze;

RITENUTO

- che nell'esercizio della funzione consultiva l'organo magistratuale, in attesa della istituzione del Consiglio delle autonomie locali, previsto dal comma aggiunto dall'art. 7 della legge costituzionale n. 3/2001 all'art. 123 della Costituzione, non possa esimersi dal considerare i requisiti di legittimazione dei soggetti che promuovono detta funzione e le condizioni oggettive per l'attivazione della stessa;

- che, sotto il profilo soggettivo, le richieste di parere possano essere formulate soltanto dai massimi organi rappresentativi degli enti locali (Presidente della Giunta regionale, Presidente della Provincia, Sindaco o, nel caso di atti di normazione, Presidente del Consiglio regionale, provinciale, comunale), come precisato – tra l'altro – dal citato documento approvato dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004;

- che, sotto il profilo oggettivo, possano rientrare nella funzione consultiva della Sezione richieste di pareri concernenti la materia della contabilità pubblica (intesa quale sistema normativo che presiede alla gestione finanziaria ed economico-patrimoniale dello Stato e degli altri enti pubblici) che richiedano un esame, da un punto di vista astratto (con esclusione di valutazione e pareri su casi specifici), di temi di carattere generale come nei casi: di atti generali; di atti o schemi di atti di normazione primaria (leggi, statuti) o secondaria (regolamenti di contabilità o in materie comportanti spese, circolari), o inerenti all'interpretazione di norme vigenti; di soluzioni tecniche rivolte ad assicurare la necessaria armonizzazione nella compilazione dei bilanci e dei rendiconti; di preventiva valutazione di formulari e scritture contabili che gli enti intendessero adottare. E' stato, peraltro, chiarito (Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, deliberazione n. 5/2006 del 17.02.2006) che *“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. Per le ragioni sopraesposte, emerge dunque l'esigenza che la nozione di contabilità pubblica strumentale alla funzione consultiva assuma un ambito limitato alla normativa e ai relativi atti applicativi che disciplinano, in generale, l'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. Se è vero, infatti, che ad ogni provvedimento amministrativo può seguire una fase contabile, attinente all'amministrazione di entrate e spese ed 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.".

Sono da ritenersi inammissibili, pertanto, richieste di pareri in materia di contabilità pubblica che comportino valutazione di casi o atti gestionali specifici che determinerebbero un'ingerenza della Corte dei conti nella concreta attività gestionale dell'Ente, con un coinvolgimento della magistratura contabile nell'amministrazione attiva certamente incompatibile con le funzioni alla stessa attribuite dal vigente ordinamento e con la sua fondamentale posizione di indipendenza e neutralità (posta anche nell'interesse delle stesse amministrazioni pubbliche) quale organo magistratuale al servizio dello Stato-comunità;

- che la funzione consultiva non debba svolgersi in ordine a quesiti che implicino valutazioni di comportamenti amministrativi che possano formare oggetto di eventuali iniziative giudiziarie proprie della Procura regionale della Corte dei conti;

- che ulteriore limite sia costituito dalla natura necessariamente preventiva della funzione consultiva. Infatti, i pareri da richiedersi alla Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti possono riguardare questioni giuridico-contabili di carattere generale, la cui soluzione possa tornare utile alla emanazione successiva di atti di amministrazione o di normazione e, in quanto destinati ad illuminare e consigliare, attraverso una manifestazione di giudizio, l'organo di amministrazione attiva, devono necessariamente precedere la pronuncia dell'organo deliberante. Non è, quindi, ammissibile l'esercizio *ex post* della funzione consultiva;

RITENUTO, alla luce delle considerazioni e dei principi sopra esposti, che, nel caso di specie, la richiesta sia ammissibile sia sotto il profilo soggettivo sia sotto quello oggettivo;

RITENUTO di poter, per tali ragioni, esprimere il proprio parere in merito; tanto premesso, si espongono le seguenti considerazioni.

Il Sindaco del comune di Ferrandina ha formulato una richiesta di parere del seguente tenore:

<<Premesso che lo scrivente Comune non ha rispettato il patto di stabilità interno per l'anno 2007, in considerazione di quanto previsto dall'art. 76, comma 4, del D.L. 25.06.2008 n. 112 conv. nella L. 6.08.2008 n. 133 ("In caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno nell'esercizio precedente, è fatto divieto agli enti di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto"), si chiede parere in merito alle questioni di seguito indicate.

*1) Fermo restando che la mobilità di personale proveniente da amministrazioni non sottoposte a limitazioni delle assunzioni a tempo indeterminato rientra nel divieto di cui all'art. 76, comma 4, del D.L. 112/2008, si chiede di sapere se, per gli enti che non hanno rispettato il patto di stabilità per l'anno 2007, il ricorso alla **mobilità di personale proveniente da altre amministrazioni sottoposte a limitazioni delle assunzioni** debba ritenersi vietato ai sensi dell'art. 1, comma 47, della legge 30.12.2004 n. 311 ovvero possa considerarsi ammissibile nei limiti di cui all'art. 7, comma 2, del DPCM 15.02.2006 (e, cioè, per compensazione, con corrispondenza di posizioni economiche ed invarianza della spesa).*

*2) Fermo restando il divieto di cui all'art. 76, comma 4, del D.L. 112/2008 di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale, si chiede di sapere se in tale divieto debba ritenersi compreso anche il ricorso **all'istituto del comando di personale dipendente di altre pubbliche amministrazioni** (non necessariamente sottoposte a limitazioni delle assunzioni).*

*3) Fermo restando il divieto di cui all'art. 76, comma 4, del D.L. 112/2008 di procedere ad assunzioni a tempo indeterminato e di instaurare nuovi rapporti a tempo determinato o con contratti di co.co.co. e di somministrazione, si chiede di sapere se, nelle more della stabilizzazione di cui alle leggi finanziarie per gli anni 2007 e 2008, si possano **prorogare sia i contratti a tempo determinato che i contratti di co.co.co. in essere alla data di entrata in vigore del D.L. 112/2008, tutti relativi a servizi essenziali** (es. manutenzione ordinaria e straordinaria) che il Comune assicura esclusivamente attraverso il suddetto personale precario>>;*

Nel merito si espone quanto segue.

La risoluzione del quesito posto dal Comune di Ferrandina richiede l'esame delle norme che a partire dalla legge finanziaria per il 2007 (legge 27 dicembre 2006, n. 296) sono state emanate in materia di riduzione (o, quanto meno, di contenimento)

delle spese per il personale sostenute dagli enti locali e delle eventuali "sanzioni" previste in caso di mancato rispetto dei predetti vincoli.

L'art. 1, comma 557, della legge n. 296/2006 precisa che gli enti soggetti ai vincoli previsti per il patto di stabilità, ai fini del concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica di cui ai commi da 655 a 695, "(...) assicurano la riduzione delle spese di personale, garantendo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale, anche attraverso la razionalizzazione delle strutture burocratico-amministrative. A tale fine, nell'ambito della propria autonomia, possono fare riferimento ai principi desumibili dalle seguenti disposizioni: a) commi da 513 a 543 del presente articolo, per quanto attiene al riassetto organizzativo; b) articolo 1, commi 189, 191 e 194, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, per la determinazione dei fondi per il finanziamento della contrattazione integrativa al fine di rendere coerente la consistenza dei fondi stessi con l'obiettivo di riduzione della spesa complessiva di personale. Le disposizioni di cui all'articolo 1, comma 98, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, e all'articolo 1, commi da 198 a 206, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, fermo restando quanto previsto dalle disposizioni medesime per gli anni 2005 e 2006, sono disapplicate per gli enti di cui al presente comma, a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge".

Nei confronti degli Enti esonerati (e cioè quelli sottoposti al patto di stabilità interno) pertanto non si verificano più, a decorrere dal 1 gennaio 2007, gli effetti conseguenti sia al comma 198 (obbligo delle diminuzioni della spesa del personale in misura dell'1% rispetto al corrispondente ammontare dell'anno 2004), sia al comma 204 (divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo in caso di mancato rispetto della riduzione dell'1%).

"Il menzionato comma 557 dell'art. 1 della legge 296/2006, aveva innovato - rispetto alle leggi finanziarie degli anni precedenti - ponendo altresì un principio generale, consistente nell'allentamento dei vincoli alla spesa ed alle assunzioni, in particolare per gli Enti locali soggetti al patto di stabilità, e che lo avevano rispettato, valorizzando, cioè, l'autonomia decisionale degli Enti locali, rispetto alle passate disposizioni vincolistiche, e ciò mediante la disapplicazione dei tetti alle assunzioni e al contenimento della spesa per il personale a far tempo dal 1 gennaio 2007" (cfr. Sez. Lombardia delib. 60/2008).

Sulla stessa linea s'è posto anche l'art. 6, comma 8 sexies, del D.L. 25 dicembre 2006, n. 300, convertito con legge 26 febbraio 2007, n. 17 che ha disposto che, per l'anno 2007, agli enti che non abbiano rispettato per l'anno 2006 le regole del patto di stabilità interno non si applicano le disposizioni previste dall'articolo 1, comma 561, della legge finanziaria 2007 (e cioè la "sanzione" del divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsiasi tipo di contratto).

Il legislatore, però, ha poi decisamente cambiato orientamento.

Infatti, l'art. 3, comma 120 della legge 24.12.2007, n. 244 (legge finanziaria 2008) ha aggiunto all'art. 1, comma 557, della legge 296/2006 il seguente periodo:

<<Eventuali deroghe ai sensi dell'art. 19, comma 8, della legge 28 dicembre 2001, n. 448, fermi restando i vincoli fissati dal patto di stabilità per l'esercizio in corso, devono comunque assicurare il rispetto delle seguenti ulteriori condizioni:

- a) che l'ente abbia rispettato il patto di stabilità nell'ultimo triennio;
- b) che il volume complessivo della spesa per il personale in servizio non sia superiore al parametro obiettivo valido ai fini dell'accertamento della condizione di ente strutturalmente deficitario;
- c) che il rapporto medio tra dipendenti e popolazione residente non superi quello determinato per gli enti in condizioni di dissesto>>.

“La legge finanziaria 2008 ha modificato perciò la normativa della legge finanziaria 2007, enunciando senza ombra di dubbio la vincolatività dell'obiettivo della riduzione della spesa del personale, ed ammettendo le deroghe limitate e circoscritte, in presenza delle condizioni tassative sopra indicate. Tra queste figura la condizione dell'osservanza, da parte dell'Ente, del patto di stabilità nell'ultimo triennio” (cfr. Sez. Lombardia delib. 60/2008).

Deve, poi, essere rilevato che il comma 1 dell'art. 76 del D.L. 25 giugno 2008, n. 112, convertito con legge 6 agosto 2008, n. 133 ha aggiunto alla fine dell'art. 1, comma 557, della legge n. 296/2006 il seguente periodo: “ai fini dell'applicazione dello presente norma, costituiscono spese di personale anche quelle sostenute per i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, per la somministrazione di lavoro, per il personale di cui all'art. 110 del d.lgs. n. 267/2000, nonché “per tutti i soggetti a vario titolo utilizzati, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, in strutture e organismi variamente denominati partecipati o comunque facenti capo all'ente”.

Il quadro pare completato, infine, dal comma 4 del predetto art. 76 del D.L. 25.06.2008 n. 112 che ha reintrodotto quale “sanzione” la seguente: “ In caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno nell'esercizio precedente è fatto divieto agli enti di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione continuata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto. E' fatto altresì divieto agli enti di stipulare contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi della presente disposizione”.

Pertanto, poiché per il Comune richiedente non sussistono le condizioni tassative per derogare alle vigenti normative vincolistiche di riduzione della spesa del personale sopra indicate (visto che, tra queste, figura la condizione dell'osservanza, da parte dell'Ente, del patto di stabilità nell'ultimo triennio ed avendo, invece, il Comune non rispettato il patto nell'anno 2007), la risposta al quesito posto dall'Ente non può che essere negativa.

Infatti tutte le ipotesi prospettate dal Comune comportano nuova assunzione e/o aumento delle spese per il personale;

P.Q.M.

nelle sopra esposte considerazioni è il parere della Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Basilicata in relazione alla richiesta formulata dal Sindaco del comune di Ferrandina (MT) con lettera prot. n. 13649 del 18 settembre 2008;

DISPONE

che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a cura della segreteria della Sezione, al comune di Ferrandina ed al Presidente del Coordinamento delle Sezioni regionali di controllo della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti.

Così deciso in Potenza, nella Camera di consiglio del 7 novembre 2008.

IL PRESIDENTE DELLA SEZIONE
F.to Dott.ssa Laura DI CARO

I COMPONENTI

F.to Dott. Antonio NENNA - relatore

F.to Dott. Rocco LOTITO

F.to Dott. Giuseppe TETI

Depositata in Segreteria il 7 novembre 2008
IL FUNZIONARIO
PREPOSTO AI SERVIZI DI SUPPORTO
F.to dott. Giovanni CAPPIELLO