



Corte dei Conti
Sezione regionale di controllo per la Basilicata
Potenza

Deliberazione n. 7/2008

Parere n.3/2008

La Sezione regionale di controllo per la Basilicata così composta:

Consigliere:	dr. Antonio Nenna	Presidente f.f.;
Primo Referendario:	dr. Rocco Lotito	Componente- Relatore;
Referendario:	dr. Giuseppe Teti	Componente;

nella camera di consiglio del 27 marzo 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;

Visto l'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

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 e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti nell'adunanza del 27 aprile 2004;

Vista la richiesta di parere ex art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 formulata da parte del Commissario Straordinario del comune di Atella (PZ), con nota prot. n. 655 del 28 gennaio 2008, pervenuta il 4 febbraio 2008;

Vista l'ordinanza del Presidente f.f. di questa Sezione regionale di controllo n. 7/2008 del 25 marzo 2008, con la quale è stata deferita la questione all'esame

collegiale della Sezione per l'odierna seduta e con la quale il presidente della Sezione ha anche nominato il Primo Referendario dr. Rocco Lotito relatore per la questione in esame;

Udito nella camera di consiglio il relatore;

Visto che, con la succitata nota, il Commissario straordinario del comune di Atella (PZ), ente non soggetto alle regole sul patto di stabilità interno, premesso, tra l'altro:

- che il comune "*... intende ricoprire nel corrente esercizio la posizione apicale vacante di Funzionario tecnico mediante assunzione a tempo indeterminato, precisando che nel periodo 01.01.2004/31.12.2005 si sono registrate n.2 cessazioni dal servizio, mentre nel biennio 2006/2007 non si sono registrate cessazioni di rapporto di lavoro*";
- che, a seguito di concorde parere del Coordinamento delle sezioni regionali presso la Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, la deliberazione n. 28/2007 della Sezione regionale di controllo per la Lombardia, con riferimento al testo all'epoca vigente del comma 562 dell'art. 1 della legge n. 296/2006 (legge finanziaria per il 2007), ha ritenuto che la possibilità "*... di procedere a nuove assunzioni nei limiti delle cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato avvenute nell'anno precedente, si presta ad essere interpretata estensivamente, nel senso che, fermo restando il limite generale della spesa di personale, sussiste la possibilità di assumere a tempo indeterminato qualora si siano verificate a partire dall'anno 2004 cessazioni di precedenti rapporti di lavoro (cfr. Del. 18P/2007 Sezione Regionale di Controllo per la Toscana)*";
- che il comma 121 dell'art. 3 della legge n. 244/2007 (legge finanziaria 2008) ha consentito deroghe, ai sensi dell'art. 19, comma 19, della legge 448/2001, a condizione che il volume della spesa del personale in servizio non sia superiore al parametro valido ai fini della verifica dello stato di ente strutturalmente deficitario, ridotto del 15%, e che il rapporto medio tra dipendenti e popolazione residente non superi quello valido per gli enti dissestati, ridotto del 20%;

ha chiesto a questa Sezione regionale di controllo di esprimere un parere in ordine ai seguenti punti:

"a) se la possibilità di derogare ai vincoli assunzionali imposti dall'art. 1, comma 562, della Legge 296/06, introdotta dall'art. 3, comma 121, della Legge 244/2007, si riferisca unicamente al limite della spesa complessiva dell'anno

2004, o comprenda anche il limite delle cessazioni verificatesi nell'anno precedente;

b) ove la deroga di cui al precedente sub a) sia ritenuta operante solo con riferimento al tetto di spesa 2004, se deve considerarsi tuttora valida l'interpretazione fornita dalla Sezione di controllo per la Lombardia nei termini suespressi, circa la possibilità di assumere in corrispondenza di cessazioni di rapporti di lavoro registrati a partire dall'anno 2004”;

Vista la nota prot. n. 8011/C21 del 21 marzo 2008 del Presidente f.f. 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;
- 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;
- 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 degli 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 astenersi dal considerare i requisiti di legittimazione dei soggetti che promuovono detta funzione e le condizioni oggettive per l'attivazione della stessa;
- 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 e, per gli enti commissariati, commissario straordinario, o, nel caso di atti di normazione, presidente del consiglio regionale, provinciale, comunale), come puntualizzato – tra l'altro – dai citati indirizzi e criteri generali approvati nell'adunanza della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004;

- sotto il profilo oggettivo possano rientrare nella funzione consultiva della Sezione richieste di pareri che esigano un esame, da un punto di vista astratto (con esclusione di valutazione e pareri su casi specifici), di temi di carattere generale concernenti la materia della contabilità pubblica 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 (o di qualsiasi “ulteriore forma di collaborazione”) al di fuori della materia di contabilità pubblica come sopra definita o che, comunque, comportino valutazioni 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;

- 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;

- ulteriore limite è 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 di carattere generale giuridico-contabile, 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.

- In linea generale deve essere premesso che questa Sezione regionale di controllo non ha alcuna facoltà di giudicare “... se deve essere considerata tuttora valida l’interpretazione fornita dalla Sezione di controllo per la Lombardia nei termini su espressi...”, né di dirimere con effetto vincolante ogni dubbio sulla portata interpretativa ed applicativa di disposizioni normative volta per volta al suo esame. Come, peraltro, efficacemente espresso proprio dalla

deliberazione n. 28/2007 della predetta Sezione regionale di controllo, "... la scelta concreta di quale sia la disciplina applicabile e di quali effetti comporti nella costruzione del bilancio preventivo dell'ente e nella successiva gestione spetta unicamente all'Amministrazione comunale ..." interessata che, dalle valutazioni espresse nei pareri della Corte dei conti, può trarre indicazioni "nell'ambito della sua autonomia".

- Chiarito quanto sopra, in ordine al quesito di cui alla lettera a) della richiesta, questa Sezione regionale ritiene che la deroga introdotta dal comma 121 dell'art. 3 della legge n. 244/2007 si riferisca unicamente al tetto delle spese di personale previsto dal primo periodo dell'art. 1, comma 562, della legge n. 296/2006 per gli enti non soggetti al patto di stabilità.

La novellata disposizione di tale ultimo comma, infatti, consente eventuali deroghe, a quanto disposto, "ai sensi dell'art. 19, comma 8, della legge 28 dicembre 2001, n. 448". La richiamata norma della legge n. 448/2001 impone, a partire dal 2002, agli organi di revisione contabile degli enti locali (di cui all'art. 2 del TUEL) l'accertamento che i documenti di programmazione del fabbisogno di personale siano improntati al rispetto del principio di riduzione della spesa di cui all'art. 39 della legge 27 dicembre 1997, n. 449 (e successive modifiche) e che eventuali deroghe siano "analiticamente motivate".

Il primo comma del predetto articolo 39 statuisce che gli organi di vertice delle amministrazioni pubbliche sono tenuti alla programmazione triennale del fabbisogno di personale al fine di assicurare il migliore funzionamento possibile dei servizi sulla base delle risorse disponibili (che devono essere "ottimizzate").

Con riferimento a regioni, province autonome di Trento e di Bolzano, enti locali, Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, aziende ed enti del Servizio sanitario nazionale, università ed enti di ricerca il diciannovesimo comma dello stesso articolo, nello statuire che i predetti enti devono adeguare i propri ordinamenti ai principi di cui al comma 1, pone in rilievo la finalità della "riduzione programmata delle spese di personale".

Orbene, non pare che possa dubitarsi che le deroghe cui si riferisce il comma 562 dell'art. 1 della legge n. 296/2006, proprio in virtù del rinvio effettuato dalla legge n. 448/2001, siano quelle relative al principio della riduzione complessiva delle spese di personale, di cui sono espressione i tetti vincolistici previsti dal primo periodo dello stesso comma.

- Dovendo, a questo punto, affrontare il quesito di cui alla lettera b) della richiesta, deve essere rilevato che, *prima facie*, il chiaro tenore letterale della

norma non parrebbe introdurre elementi di dubbio in ordine al periodo di riferimento (precedente anno) in cui debba verificarsi la riduzione di personale che costituisce uno dei presupposti (unitamente a quelli di cui si dirà in seguito) del complementare incremento consentito alla stessa categoria di spese nell'esercizio in considerazione (nella fattispecie l'anno in corso).

Senonché, ragioni di interpretazione sistematica, unitamente all'orientamento già espresso dai precedenti citati delle Sezioni regionali di controllo della Lombardia e della Toscana e, prima ancora, dal Coordinamento delle Sezioni regionali di controllo della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, sembrano legittimare l'adesione ad un'interpretazione estensiva, considerato anche che il succedersi di disposizioni limitative delle assunzioni nel lavoro pubblico ha determinato una forte incidenza sulla funzionalità degli enti locali.

Deve, peraltro, aggiungersi che, sussistendo tutti gli altri presupposti richiesti, parrebbe iniquo non consentire agli enti in questione, di procedere a nuove assunzioni solo perché, forse anche per i tempi occorrenti all'espletamento delle necessarie procedure concorsuali, non arrivino a concretizzare gli ingressi di nuovo personale entro la fine dell'anno successivo a quello delle intervenute cessazioni.

Quanto al periodo temporale in cui le intervenute cessazioni devono essersi verificate, si ritiene che esso non possa comunque retrocedere ad anno antecedente il 2004, che è preso come riferimento della spesa di personale cui parametrare l'obbligatoria riduzione ai sensi del primo periodo del citato comma 562.

Chiarito quanto sopra, per ricostruire lo stato della vigente normativa in materia, deve ora essere evidenziato quanto segue.

Al chiaro obbligo intestato agli enti locali, ed alle altre amministrazioni citate dal comma 19 dell'art. 39 della legge n. 449/1997, di perseguire la finalità espressa, e cioè la riduzione programmata delle spese di personale, dal 2002, per effetto del disposto dell'art. 19, comma 8, della legge n. 448/2001, vige anche l'obbligo degli organi di revisione di accertare che detta finalità si trovi tradotta nei documenti di programmazione del fabbisogno di personale, e che "eventuali deroghe a tale principio siano adeguatamente motivate".

Ai sensi dell'art. 1, comma 562, della legge n. 296/2006 gli enti risultano assoggettati ad un duplice obbligo: quello di contenere le spese di personale (come normativamente definite) nella misura non superiore a quelle sostenute nel 2004 e quello di non procedere all'assunzione di unità di personale a tempo

indeterminato in numero superiore a quelle cessate nell'anno precedente (che, nella sopradetta interpretazione estensiva, si amplia a comprendere il periodo dal 2004).

Nell'ordito normativo risultante a seguito dell'emanazione della legge n. 244/2007 trovasi precisato che gli enti che intendano avvalersi della deroga di cui all'art. 19, comma 8, della legge n. 448/2001 non devono presentare condizioni di disequilibrio del volume complessivo della spesa di personale e del rapporto dipendenti/popolazione residente, dovendo essere rispettati margini del 15% e del 20% rispetto ai parametri validi, rispettivamente, per gli enti strutturalmente deficitari ed in condizione di dissesto.

Si consideri che la sussistenza di tali ultime condizioni non sostituisce quanto precedentemente statuito in ordine alla necessità di "analitica motivazione" delle deroghe al principio, che devono pertanto essere considerate occorrenze del tutto straordinarie ed eccezionali. Ciò è, peraltro, confermato dalla stessa dizione del terzo periodo del comma 562 dell'art. 1 della legge n. 296/2006, in cui si evidenzia che le deroghe in questione devono "comunque" assicurare il rispetto delle condizioni espresse dalle percentuali ivi individuate e sopra ricordate.

Conseguentemente, ed in definitiva, rimanendo fissa la regola della riduzione delle spese di personale, qualora l'ente intenda avvalersi della facoltà di procedere a nuove assunzioni, nei limiti delle cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato intervenute nell'arco temporale di cui sopra si è detto, deve rispettare il limite della spesa di personale sostenuta nel 2004 (come definita dal primo periodo del citato comma 562) ovvero rispettare le sopra evidenziate condizioni in ordine al volume complessivo della spesa di personale ed al rapporto dipendenti/popolazione residente, sempre che sia fornita un'analitica motivazione della necessità della deroga al tetto di spesa, su cui gli organi di revisione dovranno assicurare un adeguato controllo;

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 da parte del Commissario Straordinario del comune di Atella (PZ), con nota prot. n. 655 del 28 gennaio 2008, pervenuta il 4 febbraio 2008;

DISPONE

Che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a cura della segreteria della Sezione, all'Amministrazione richiedente 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 27 marzo 2008.

IL PRESIDENTE DELLA SEZIONE F.F.
F.to Cons. Antonio NENNA

I MAGISTRATI
F.to dott. Rocco LOTITO - relatore

F.to dott. Giuseppe TETI

Depositata in Segreteria il 27 marzo 2008

IL FUNZIONARIO
PREPOSTO AI SERVIZI DI SUPPORTO
F.to dott. Giovanni CAPPIELLO