



REPUBBLICA ITALIANA

CORTE DEI CONTI

Sezione del Controllo per la Regione

Autonoma della Sardegna

composta dai magistrati:

PRESIDENTE:	Prof. Avv. Giuseppe Palumbi
CONSIGLIERE:	Giorgio Longu
CONSIGLIERE:	Nicola Leone
CONSIGLIERE:	Maria Paola MARCIA
I° REFERENDARIO:	Michele Scarpa (relatore)
I° REFERENDARIO:	Lucia d'Ambrosio

Nella camera di consiglio del 10.04.2008 ;

Visto l'art. 100, comma 2 della Costituzione;

Visto il decreto del Presidente della Repubblica 16 gennaio 1978 n. 21, recante le norme di attuazione dello Statuto speciale per la Sardegna;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

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

Viste le richieste di parere pervenute dal Comune di Busachi e Masainas per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali

a mezzo nota prot. n. 111 del 29.02.2008 a firma del

Presidente del Consiglio delle Autonomie Locali;

Vista l'assegnazione del parere al magistrato relatore con

nota di assegnazione istruttoria n. 164/Pres. in data

07.03.2008 del Presidente della Sezione di Controllo

Vista la nota prot. n. 225/III/3 del 13/03/2008

con cui il Magistrato istruttore, ha deferito la relazione

istruttoria per la discussione collegiale;

Udito il relatore;

P R E M E S S O

Il Presidente del Consiglio delle Autonomie Locali ha trasmesso alla Sezione una richiesta di parere, ai sensi dell'art.7. c.8 della legge n.131/2003, relativamente ai limiti di spesa per il personale dei comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti provenienti dai Comuni indicati in epigrafe valutandone la rilevanza istituzionale per il sistema delle Autonomie Locali.

Il comune di Masainas chiede un parere interpretativo in merito alla possibilità di considerare il passaggio dalla categoria C alla D mediante progressione verticale quale cessazione dal servizio rilevante ai sensi e per gli effetti del c.562 l.n.296/2006; il comune di Busachi chiede un parere interpretativo circa il superamento dei limiti di spesa e di personale stabiliti dal citato c.562 per effetto dell'art.3 c.121 l.n.244/2007 (l.f. 2008).

Questioni preliminari:

a) ammissibilità soggettiva

1. La Sezione constata positivamente che la richiesta di parere proviene dal Consiglio delle Autonomie Locali, soggetto istituzionale rappresentativo del complesso sistema delle Autonomie locali, con ciò consentendo – come ampiamente chiarito nella giurisprudenza della Sezione – la piena esplicazione della funzione consultiva intestata dalla legge alla Sezione regionale di Controllo della Corte dei Conti.

2. Lo scopo della funzione consultiva della Sezione regionale di controllo della Corte dei Conti è quello di garantire al sistema delle autonomie locali una funzione consultiva al livello istituzionale poiché la collaborazione istituzionale è tale da poter orientare l'indirizzo del soggetto richiedente e dell'intero sistema delle Autonomie, a prescindere dalle concrete e contingenti vicende istituzionali dalle quali la richiesta di parere scaturisce.

2.1. Una funzione consultiva qualificata soggettivamente dalla natura della Corte (Organo-Istituzione indipendente e neutrale) e la collocazione costituzionale della Corte dei Conti.

2.2. Una funzione consultiva qualificata oggettivamente perché si tratta di consulenza a livello istituzionale sull'interpretazione di norme e non a livello tecnico sulla legittimità di singoli atti.

3. Alla luce di quanto sopra esposto la richiesta di parere è ammissibile.

b) ammissibilità oggettiva

4. Come rilevato in precedenti pareri, l'autoqualificazione - il *nomen iuris* - non vincola questa Sezione che è chiamata a valutare *funditus* la corrispondenza della qualificazione rispetto allo schema di legge.

4.1. *A contrario e a fortiori* anche l'assenza di autoqualificazione non vincola la Sezione che è chiamata a verificare *funditus* se la richiesta di parere è utile a sostanziare il rapporto collaborativo di ausilio istituzionale della Sezione regionale della Corte dei Conti nei confronti del sistema delle autonomie locali; ausilio che costituisce lo scopo perseguito dallo schema di cui alla legge n.131/2003.

4.2. Alla luce di quanto osservato, appare fin troppo evidente che la consulenza in oggetto deve garantire un effettivo rapporto collaborativo della Sezione regionale rispetto all'ente locale tale da consentire all'ente un'azione di autocorrezione e di orientamento utile per il futuro, anche rispetto a profili ermeneutico-applicativi di singoli istituti di contabilità e dell'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali.

5. Il parere richiesto pertanto è ammissibile oggettivamente perché contiene gli elementi oggettivi tali da soddisfare i requisiti di cui al punto n.4.

5.1. La richiesta di parere, infatti, è formulata in maniera generale ed astratta e - in adesione alla *ratio legis* della legge n.131/2003 - consente alla Sezione l'esplicazione di una funzione consultiva di natura generale che è utile non solo per l'Ente richiedente, ma anche per tutto il sistema delle Autonomie.

5.2. Inoltre il parere è *utiliter datum* perché si qualifica come un contributo istituzionale offerto all'Amministrazione richiedente, consentendole di orientare utilmente le proprie scelte per il futuro, dato che il parere non è riferito a vicende specifiche ed a fatti consolidati.

6. Pertanto il parere richiesto è ammissibile oggettivamente in conformità a quanto evidenziato al punto 5.

Fatto e Diritto

7. La questione posta dal Consiglio delle Autonomie locali alla Sezione attiene a due distinti profili di analisi, in materia di spese per il personale degli enti locali.

7.1. Il primo profilo di analisi attiene alla configurabilità di una cessazione del rapporto di lavoro – rilevante ai sensi e per gli effetti dell'art.1 c.562 l.n.296/2006 – per effetto di una progressione verticale di carriera.

7.2. Il secondo profilo di analisi – non connesso al primo - attiene alla valutazione dei presupposti interpretativi di applicazione delle modalità derogatorie – introdotte dall'art.3 c.121 l.n.244/2007 – relativamente ai limiti di spesa e di assunzione di personale di cui al medesimo art.1 c.562 l.n.296/2006 (l.f.2007).

8. In merito ad entrambi i quesiti preliminarmente la Sezione ritiene di dover ribadire quanto già osservato nel precedente parere in termini (n.15/2007) relativamente all'ambito oggettivo di analisi di propria competenza istituzionale.

8.1. Pertanto è evidente che la Sezione, nel doveroso rispetto delle autonome prerogative istituzionali del sistema delle Autonomie e tecnico-gestionali delle singole amministrazioni, non può indicare soluzioni tecniche specifiche valide per l'intero sistema degli enti locali; peraltro, e necessariamente, la Sezione si limita a richiamare i profili ermeneutico-interpretativi ritenuti fondamentali a tutela dell'interesse pubblico finanziario del coordinamento della finanza pubblica.

8.2. La soluzione prospettata dalla Sezione è pertanto circoscritta nell'ambito dei limiti oggettivi della richiesta.

9. Alla luce della premessa di cui sopra, in relazione al quesito sub. 7.1., per la Sezione – in aderenza all'impostazione del richiamato proprio precedente parere n.15/2007 - non appare rilevante la qualificazione giuridica della fattispecie che concorre a definire il numero delle cessazioni dal servizio; pertanto anche la progressione verticale di carriera può

costituire elemento che concorre ad alimentare la quota della cessazione dal servizio.

9.1. Pertanto, per quanto di competenza della Sezione, ciò che rileva è che dalla cessazione dal servizio – qualunque ne sia la causa ed il titolo giuridico (oggi la progressione verticale e ieri la mobilità) non derivi una violazione a carico della finanza pubblica della regola del coordinamento della finanza pubblica stabilita dall'art.1 c.562 l.n.296/2006.

9.2. Pertanto, ai fini di cui al punto 9.1., appare opportuno richiamare la necessità che il sistema delle Autonomie e ogni singolo soggetto ivi collocato garantisca il rispetto dei limiti di spesa del 2004 e contestualmente il rispetto del limite delle assunzioni nel numero delle cessazioni dal servizio dell'anno precedente, ivi comprese quelle a titolo di progressione verticale e di mobilità, così come sopra delineato.

9.2.1. Sul punto appare opportuno evidenziare che, in relazione al proprio precedente parere in termini n.15/2007, il superamento del regime vincolistico del DPCM 15/02/2006, segnatamente anche in tema di mobilità passiva quale istituto che concorre a determinare il tetto del numero delle cessazioni da calcolare, non può né deve consentire dilatazioni di spesa ma anzi accentuare la precipua responsabilità degli Enti e degli Organi di revisione contabile. Infatti tutta la mobilità attiva, e segnatamente anche quella derivante dagli enti soggetti ai "limiti assunzionali", e non solo quella attiva proveniente dagli enti non soggetti ai "limiti assunzionali", a differenza di quanto dispone la circolare U.P.P.A. n.16/2007, deve essere considerata quale nuova assunzione congiuntamente ai limiti di spesa, ai sensi e per gli effetti dell'art.1 c.562 l.n.296/2006.

9.3. La soluzione prospettata è conforme al consolidato orientamento giurisprudenziale (Consiglio di Stato, parere n.

3556/2005, III sez.) ed amministrativo (Circolari U.P.P.A. n.4/2005 e 5/2006, nota I.G.O.P. 29/5/2006) in termini di accertata e ritenuta configurazione della progressione verticale quale causa di novazione del rapporto di lavoro - pur in mancanza del periodo di prova - che il medesimo dipendente assume nella nuova categoria.

9.4. In relazione a tale ricostruzione, da ultimo, appare superfluo richiamare alcuni basilari presupposti fondamentali vigenti nella materia della progressione verticale di carriera, tra i quali la selettività concorsuale delle procedure per la motivata necessità di acquisire professionalità presenti solo all'interno della struttura e per la copertura di posizioni stabilite in dotazioni organiche evidentemente approvate precedentemente al bando delle procedure selettive.

10. Alla luce della premessa di cui al p.n.8., in relazione al quesito sub.7.2. relativamente ai presupposti interpretativi di applicazione delle modalità derogatorie – introdotte dall'art.3 c.121 l.n.244/2007 – rispetto ai limiti di spesa e di assunzione di personale di cui all'art.1 c.562 l.n.296/2006 appare opportuno rilevare che la norma – il cui carattere è espressamente derogatorio – ha natura eccezionale e quindi l'applicazione deve essere condotta con criteri di stretta interpretazione onde non incorrere in alcune delle forme di responsabilità amministrativa data la natura ed il carattere della norma.

10.1. Pertanto la norma non autorizza alcuna deroga generale all'art.1 c.562 l.n.296/2006, tutt'ora pienamente vigente, quanto una specifica deroga in presenza di gravi situazioni ostative l'attività dell'Ente o pregiudizievoli – debitamente motivate ed accertate dall'Organo di revisione – ed in presenza di due indicatori finanziari stabiliti dalla stessa legge.

10.2. All'uopo si richiama la fondamentale funzione dell'Organo di revisione contabile nell'assistenza rispetto alla corretta configurazione dei limiti interpretativi ed operativi dell'istituto in oggetto così come amministrativamente e correttamente delineati dal competente dipartimento della funzione pubblica (parere U.P.P.A. n.06/08), impregiudicata l'autonomia di ogni singolo ente di intraprendere percorsi interpretativi e gestionali che – ancorché supportati da pareri anche di autorevoli associazioni di settore – non possono comunque incidere sulla precipua ed indeclinabile responsabilità di ogni ente.

P.Q.M.

La Sezione, in relazione a quanto esposto in considerato, dichiara ammissibile la richiesta di parere in oggetto.

Nelle suesposte considerazioni ed osservazioni è il parere della Sezione del Controllo della Corte dei Conti della Sardegna. La presente deliberazione viene trasmessa al Sindaco, al Presidente del Consiglio Comunale, al Segretario Generale dei Comuni di Masainas e Busachi ed al Presidente del Consiglio delle Autonomie locali.

IL PRESIDENTE
(Prof. Avv. Giuseppe PALUMBI)

IL RELATORE
(Michele Scarpa)

Depositata in Segreteria in data 11.04.2008
Il direttore della Segreteria
Dott.ssa Anna Maria FERRERO