



REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL LAZIO

Nell'Adunanza del 27 gennaio 2009

composta dai magistrati

Vittorio ZAMBRANO	Presidente
Rosario SCALIA	Consigliere
Giuseppe BORGIA	Consigliere
Maria Teresa POLVERINO	Consigliere
Francesco ALFONSO	Consigliere
Maria Luisa ROMANO	Consigliere
Carmela MIRABELLA	Consigliere relatore

VISTO l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

VISTO il Testo Unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 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;

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;

VISTO il Regolamento (14/2000) per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti in data 16 giugno 2000 e successive modifiche;

VISTA la nota, acquisita al prot. n. 6733 il 25 novembre 2008, con la quale il Sindaco del Comune di Montebuono (Rieti) ha inoltrato richiesta di parere a questa Sezione;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 1 bis/2009 con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per il giorno 27 gennaio 2009;

UDITO nella Camera di consiglio il relatore, Consigliere Carmela Mirabella;

PREMESSO

Il Sindaco del Comune di Montebuono, con nota n. 6330 del 14 novembre 2008, ha richiesto il parere di questa Sezione in ordine alla possibilità di "procedere alla trasformazione di un posto da part-time a tempo pieno, pur non essendosi verificate cessazioni dal servizio", precisando che l'ente non è soggetto al patto di stabilità, che "la trasformazione del posto in questione riguarda categorie protette" e che "dette categorie non rientrano nei limiti del bilancio delle assunzioni e nei limiti del rispetto della spesa anno 2004".

Successivamente, con nota del 9 dicembre 2008, l'Amministrazione ha ulteriormente precisato che "la categoria protetta non è stata assunta per il rispetto dell'obbligo di riserva nelle Amministrazioni in quanto questo ente ha in servizio n. 7 dipendenti di ruolo".

CONSIDERATO

Questioni pregiudiziali

L'esercizio della funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, conformemente agli indirizzi adottati dalla Sezione delle Autonomie della Corte stessa nell'adunanza del 27 aprile 2004, è subordinato alla verifica preliminare in ordine alla sussistenza di precisi presupposti di ammissibilità, sia in termini soggettivi (legittimazione dell'organo richiedente) che oggettivi (attinenza dei quesiti alla materia della contabilità pubblica).

Sotto il profilo soggettivo la richiesta è da ritenere ammissibile, in quanto presentata dal Sindaco, legittimato a rappresentare l'ente verso l'esterno, nella sua qualità di vertice politico-amministrativo, né può ritenersi preclusivo all'emissione del parere il mancato inoltro della richiesta tramite il Consiglio delle Autonomie, tramite il quale, secondo quanto disposto dall'art. 7, comma 8 sopra richiamato, atteso che detto organismo, pur formalmente istituito presso la Regione Lazio (art. 66 Statuto regionale), non risulta ancora operante.

Quanto al profilo dell'ammissibilità oggettiva, per orientamento espresso dalla Sezione delle Autonomie (deliberazione n. 5/2006) e pressoché consolidato presso le Sezioni regionali di controllo, l'inerenza del quesito a materia di contabilità pubblica, nel contesto sistematico in cui l'art. 7, comma 8, è inserito, va correttamente intesa in senso tecnico e ristretto.

La materia della contabilità pubblica non può, infatti, investire qualsiasi attività degli enti che abbia comunque riflessi di natura

finanziaria-patrimoniale, in quanto ciò comporterebbe l'estensione della funzione consultiva delle Sezioni regionali a tutti i vari ambiti dell'azione amministrativa e porterebbe all'inserimento della Corte 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.

Ciò premesso, questa Sezione, in adesione ai criteri fissati nella sopra riferita deliberazione della Sezione delle Autonomie, per "materia di contabilità pubblica", ai fini dell'esercizio dell'attività consultiva, ritiene si debba intendere il sistema che disciplina l'attività finanziaria ed economico-patrimoniale degli enti e che ricomprende, in particolare, la materia dei bilanci e della rendicontazione, l'organizzazione finanziaria-contabile e la gestione delle entrate e delle spese. Non rientra, invece, in tale nozione tutto ciò che attiene alla fase antecedente del procedimento amministrativo, disciplinata da normative di carattere sostanziale.

Considerato il ruolo di controllore esterno e neutrale della Corte dei conti, sono inoltre da considerare ammissibili, dal punto di vista oggettivo, soltanto le richieste di parere che vertono su questioni di carattere generale e non anche quelle che implicano valutazioni su casi o atti gestionali specifici e, in quanto tali, rischiano di condizionare l'esito di procedimenti giurisdizionali o di determinare un'ingerenza della Corte nella concreta attività amministrativa degli enti.

In una visione dinamica del sopra riportato concetto di contabilità pubblica, ritiene peraltro questa Sezione che rientrino nella "*de quo*" pubblica anche le norme le quali, con l'obiettivo del contenimento della

spesa pubblica, a garanzia dell'assolvimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione Europea, dettano principi di coordinamento della finanza pubblica, vincolando e condizionando l'autonomia degli enti locali.

In base a tale orientamento, la richiesta è da considerare ammissibile nella misura in cui presuppone la corretta interpretazione ed applicazione delle ultime Leggi Finanziarie, ferma rimanendo la piena discrezionalità dell'ente nella scelta concreta delle modalità attraverso le quali sopperire al fabbisogno di personale.

Merito

La trasformazione del rapporto di lavoro da tempo parziale a tempo pieno richiede, secondo quanto disposto dall'art. 3, comma 101, della legge n. 244 del 24 dicembre 2007, il rispetto delle modalità e dei limiti previsti dalle disposizioni vigenti in materia di assunzioni.

La materia delle assunzioni di personale da parte degli enti locali deve essere opportunamente inquadrata nell'ambito della complessa disciplina vincolistica che è stata emanata negli ultimi anni.

Iniziando la disamina dal 2007, la legge n. 296/2006 (Finanziaria 2007) ha previsto una riduzione delle spese di personale attraverso il contenimento sia della dinamica retributiva che di quella occupazionale, con limiti più stringenti per gli enti non sottoposti al patto di stabilità, i quali, secondo il disposto del comma 562 dell'art. 1, possono procedere all'assunzione di personale esclusivamente nel limite delle cessazioni di rapporto di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nel precedente anno, rimanendo comunque fermo che le spese di

personale non devono superare il corrispondente ammontare dell'anno 2004.

Successivamente l'art. 3, commi 120 e 121, della legge n. 244/2007 (Finanziaria 2008) ha introdotto la possibilità di derogare a tali vincoli, in presenza di determinati presupposti e nel rispetto del principio di riduzione complessiva della spesa cui devono essere improntati i documenti di programmazione del fabbisogno di personale, principio richiamato attraverso il rinvio all'articolo 19, comma 8, della legge n. 488 del 2001.

Ultimamente il D.L. n. 112 del 25 giugno 2008 (art. 76.comma 2), convertito in legge 6 agosto 2008 n. 133, ha introdotto una nuova disciplina che ancora il contenimento della spesa di personale all'andamento delle spese correnti e prevede l'emanazione di un decreto con il quale verranno definiti parametri e criteri di virtuosità e correlati obiettivi differenziati di risparmio.

In attesa dell'emanazione del suddetto decreto viene sospesa per gli enti la possibilità di adottare le deroghe consentite dall'art. 3, comma 121 sopra richiamato, salvo che per i Comuni con un numero massimo di dipendenti a tempo pieno non superiore a 10. Viene altresì fatto espresso divieto di procedere all'assunzione di personale a qualsiasi titolo e con qualsiasi tipologia contrattuale agli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o superiore al 50% delle spese correnti.

Della facoltà di deroga l'ente richiedente può fruire in quanto risulta avere un numero di dipendenti inferiore a 7 unità, purché rispetti le

ulteriori condizioni previste dalla legge. In particolare, la possibilità di assunzione è subordinata all'accertamento, da parte del medesimo ente:

- 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, ridotto del 15 per cento (art. 3, comma 121, della legge n. 244/2007);
- che il rapporto medio tra dipendenti in servizio e popolazione residente non superi quello determinato per gli enti in condizioni di dissesto, ridotto del 20 per cento (art. 3, comma 121, della legge n. 244/2007);
- che i documenti di programmazione del fabbisogno di personale siano improntati al principio di riduzione complessiva della spesa (art. 3, comma 121, della legge n. 244/2007) e che eventuali deroghe a tale principio siano adeguatamente motivate;
- che l'incidenza delle spese di personale sia inferiore al 50% delle spese correnti (art. 76, comma 7 del D.L. n. 112 del 25 giugno 2008).

L'eventuale assunzione o trasformazione del rapporto di lavoro da tempo parziale a tempo pieno rimane subordinata alla preliminare verifica, da parte dell'ente, delle condizioni sopra riferite anche nel caso, come quello di specie, in cui la trasformazione concerne un posto ricoperto da personale appartenente alle categorie protette.

Ciò in quanto l'Amministrazione, occupando meno di 15 dipendenti, non rientra, ai sensi di quanto disposto dall'art. 3, comma 1, legge 12 marzo 1999, n. 68, tra i soggetti obbligati ad assumere lavoratori appartenenti alle categorie protette.

La circostanza che la trasformazione del rapporto riguarda un dipendente assunto dall'Amministrazione sulla base di una scelta discrezionale e senza adempiere ad alcun obbligo tra quelli previsti dalle norme che tutelano le categorie protette, sottopone l'ente ai limiti e agli obblighi imposti dalle norme di carattere generale, le quali possono venire eventualmente derogate solo in presenza di altro obbligo imposto da altra norma, di pari o superiore grado.

P.Q.M.

nelle sopra esposte considerazioni è il parere di questa Sezione.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, a cura della Segreteria, all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta.

Così deciso in Roma, nell'adunanza del 27 gennaio 2009.

Il Magistrato Relatore

(Carmela MIRABELLA)

Il Presidente

(Vittorio ZAMBRANO)

Depositata in Segreteria il 2 febbraio 2009

Il Dirigente del Servizio di Supporto

(Massimo BIAGI)