



REPUBBLICA ITALIANA

LA

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO

PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Giancarlo Penco	Consigliere (relatore)
dott. Angelo Ferraro	Consigliere
dott. Giancarlo Astegiano	I Referendario
dott. Gianluca Braghò	Referendario
dott. Alessandra Olessina	Referendario
dott. Massimo Valero	Referendario

nell' adunanza del 13 maggio 2009

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 legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, commi 166 e seguenti;

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 dei pareri previsti dall'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

vista l'ordinanza n. 67 del 06 maggio 2009 con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta del Sindaco del comune di Travedona Monate (Va).

Udito il relatore, dott. Giancarlo Penco.

Premesso

Con nota Prot. n. 5842 del 22 aprile 2009 il Sindaco del Comune di Travedona Monate (Va), che ha una popolazione inferiore a 5.000 abitanti chiede il parere della Sezione in merito alla possibilità di assumere due unità di personale, nonché di procedere ad una progressione verticale, alla luce dei vincoli posti dall'art. 1, comma 562 della legge 296/06 che impongono ai comuni non soggetti al patto di stabilità, sia il contenimento della spesa entro il livello di quella sostenuta nel 2004 che quello di procedere a nuove assunzioni nei soli limiti delle cessazioni avvenute nell'anno precedente.

Viene inoltre precisato che nell'anno 2008 si è verificata una cessazione dovuta ad una progressione verticale mentre dal 2004 al 2007 sono cessati n. 7 dipendenti per dimissioni e per pensionamento e che gli stessi sono stati solo parzialmente sostituiti.

Considerato

Ai fini dell'ammissibilità della richiesta di parere il primo punto da esaminare è l'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7 comma ottavo, della legge 5 giugno 2003, n. 131, norma in forza della quale Regioni, Province e Comuni possono chiedere a dette Sezioni pareri in materia di contabilità pubblica nonché ulteriori forme di collaborazione ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

In proposito questa Sezione ha precisato in più occasioni, che la norma in esame, il cui contenuto risulta ancora poco approfondito sia dalla giurisprudenza contabile che dalla dottrina, consente alle amministrazioni regionali, provinciali e comunali, di rivolgere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti due diverse tipologie di richieste (delibera n. 9, in data 12 marzo 2007).

Da un lato, possono domandare l'intervento della magistratura contabile al fine di ottenere forme di "collaborazione", non specificate dalla legge, dirette ad assicurare la regolare gestione finanziaria dell'ente ovvero l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa.

Dall'altro possono richiedere pareri in materia di contabilità pubblica.

La funzione consultiva, che nei primi anni di applicazione della legge è stata la principale forma di collaborazione attivata dalle amministrazioni locali, non esaurisce quindi la possibilità di intervento delle Sezioni regionali della Corte dei conti, in seguito a specifiche richieste degli enti territoriali.

Anzi, in base alla formulazione della norma non sembrerebbe neppure essere la principale forma di collaborazione poiché nella prima parte del comma ottavo dell'art. 7 è chiaramente specificato che gli enti territoriali possono domandare alle Sezioni regionali della magistratura contabile "ulteriori forme di collaborazione", con l'unico limite della finalizzazione alla regolare gestione finanziaria dell'ente e dallo svolgimento della azione amministrativa secondo i parametri dell'efficienza e dell'efficacia.

L'intensificarsi dell'uso degli strumenti collaborativi innanzi indicati richiede ulteriori approfondimenti sulla natura e sull'ambito della funzione indirizzati al suo corretto esercizio.

In proposito va considerato che l'attribuzione della funzione consultiva alle Sezioni Regionali della Corte dei conti si situa nell'ambito dell'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale n. 3/2001 che ha radicalmente modificato il titolo V della Costituzione.

In conseguenza della equiordinazione degli enti territoriali allo Stato (art. 114), e della necessaria abrogazione di ogni forma di controllo amministrativo esterno sulle Regioni (art. 124), sulle Province e sui Comuni (art. 130), il legislatore ha inteso permettere agli enti territoriali di avvalersi della collaborazione della Corte dei conti, organo magistratuale che opera quale garante imparziale nell'interesse dello Stato comunità (Corte cost. 12 – 27 gennaio 1995, n. 29), e, dopo la riforma costituzionale, di tutti gli enti che costituiscono la Repubblica (Corte cost. 11 ottobre – 9 novembre 2005, n. 417)

Le nuove attribuzioni conferite alla Corte dei conti appaiono così finalizzate ad individuare un organo neutrale che in materia di coordinamento della finanza pubblica interagisce tra i vari livelli di governo della Repubblica a tutela delle istanze e prerogative di ciascuno di essi in una materia quale quella della finanza pubblica che all'evidenza condiziona l'esercizio di tutte le funzioni pubbliche.

Contemporaneamente le modalità di esercizio del controllo e le ulteriori attribuzioni intestate alla Corte di conti intendono esaltare la natura collaborativa della funzione, propedeutica allo svolgimento dell'attività degli enti territoriali secondo il principio di legalità e soprattutto di legalità finanziaria.

In proposito questa Sezione ha più volte posto in luce che la nozione di legalità riferita alla attività della pubblica amministrazione si è andata approfondendo ed arricchendo, investendo l'esercizio del potere conferito all'amministrazione non solo al rispetto delle disposizioni normative ma anche alla sua rispondenza ai principi di buona amministrazione canonizzati nell'art. 97 della Costituzione. Anzi quest'ultimo aspetto del principio di legalità va assumendo sempre maggior rilievo, dal momento che la pubblica amministrazione, ed in particolar modo gli enti territoriali, assicurano ai cittadini servizi pubblici, il cui livello delimita le loro condizioni di vita. Ne consegue l'esigenza di assicurare il rispetto del principio di legalità, come sopra inteso, sia preventivamente in sede del processo decisionale degli amministratori dell'ente sia in sede di verifica dell'attività attraverso i controlli interni ed il controllo esterno collaborativo.

La funzione di cui al comma ottavo dell'art. 7 della legge n. 131/2003 si connota così come facoltà conferita agli amministratori di Regioni, Comuni e Province di avvalersi di un organo neutrale e professionalmente qualificato per acquisire elementi necessari ad assicurare la legalità della loro attività amministrativa.

I pareri e le altre forme di collaborazione si inseriscono nei procedimenti amministrativi degli enti territoriali consentendo sulle tematiche sulle quali la collaborazione viene esercitata scelte adeguate e ponderate nello svolgimento dei poteri che pertengono agli amministratori pubblici, restando peraltro esclusa qualsiasi forma di cogestione o coamministrazione con l'organo di controllo esterno.

Alla luce delle esposte considerazioni va delimitato l'ambito di legittimazione soggettiva ed oggettiva degli enti ad attivare le forme di collaborazione.

Quanto all'individuazione dell'organo legittimato a inoltrare le richieste di parere dei Comuni, occorre premettere che la Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, con documento approvato nell'adunanza del 27 aprile 2004, ha fissato principi e modalità di esercizio dell'attività consultiva, al fine di garantire l'uniformità di indirizzo in materia, limitando l'ammissibilità delle richieste, sul piano soggettivo, agli organi rappresentativi degli Enti (nel caso del comune, il Sindaco o, nel caso di atti di normazione, il Consiglio comunale). Inoltre si è ritenuto che la mancata costituzione del Consiglio delle Autonomie Locali non costituisca elemento ostativo all'ammissibilità della richiesta, poiché l'art. 7, comma ottavo, della legge n. 131/2003 usa la locuzione

“di norma”, non precludendo, quindi, in linea di principio, la richiesta diretta da parte degli enti.

In tal senso, questa Sezione, con deliberazione n. 1 in data 4 novembre 2004, ha già precisato che “non essendo ancora costituito in Lombardia il Consiglio delle autonomie, previsto dall’art. 7 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, che modifica l’art. 123 della Costituzione, i Comuni possono, nel frattempo, chiedere direttamente i pareri alla Sezione regionale”.

Limiti alla legittimazione oggettiva vanno invece stabiliti solo in negativo. In proposito va infatti posto in luce che la nozione di “contabilità pubblica” deve essere intesa nella ampia accezione che emerge anche dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione in tema di giurisdizione della Corte dei conti ed investe così tutte le ipotesi di spendita di denaro pubblico oltre che tutte le materie di bilanci pubblici, di procedimenti di entrate e di spesa, di contrattualistica che tradizionalmente e pacificamente rientrano nella nozione. D’altro canto la norma in discussione non fissa alcun limite alle richieste di altre forme di collaborazione.

In negativo, senza peraltro voler esaurire la casistica, va posta in luce la inammissibilità di richieste interferenti con altre funzioni intestate alla Corte ed in particolare con l’attività giurisdizionale; richieste che si risolvono in scelte gestionali, come si è detto di esclusiva competenza degli amministratori degli enti; richieste che attengono a giudizi in corso; richieste che riguardano attività già svolte, dal momento che i pareri sono propedeutici all’esercizio dei poteri intestati agli amministratori e non possono essere utilizzati per asseverare o contestare provvedimenti già adottati.

Sussistono pertanto in proposito tutte le condizioni di ammissibilità della richiesta di parere.

Ritenuto

Occorre in via preliminare richiamare la disciplina normativa emergente dalla ricognizione degli interventi legislativi in materia di personale, con specifico riferimento ai comuni, quale quello in esame, aventi popolazione inferiore a 5.000 abitanti e quindi non soggetti alle regole del patto di stabilità interno.

Bisogna partire dall’art. 1, comma 562 della legge 296/2006 (legge finanziaria per il 2007) che ha previsto, da un lato, l’obbligo di contenere la spesa di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell’IRAP, con esclusione degli oneri relativi agli adeguamenti contrattuali nei limiti dell’ammontare impegnato nell’anno 2004 e, dall’altro, il divieto di procedere a nuove assunzioni di personale, se

non nei soli limiti delle cessazioni dei rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nell'anno precedente.

La norma è stata poi integrata dall'art. 3 comma 121 della legge 244/07 (legge finanziaria 2008) che ha introdotto possibili deroghe - da motivare adeguatamente - esclusivamente per i comuni che presentino parametri di virtuosità sia in termini di rapporto tra spesa di personale e spesa corrente che di rapporto fra numero di dipendenti e popolazione.

In attesa dell'emanazione di un apposito DPCM, l'art. 76, comma 2 del D.L. convertito in legge 133/2008 ha infine disposto la sospensione di tali deroghe, ad eccezione dei comuni con un numero massimo di dipendenti a tempo pieno non superiore a dieci.

Viene quindi all'evidenza che per effetto della mancata emanazione del DPCM al quale è stato attribuito esplicitamente il compito di riformare la disciplina della materia del personale orientata a favorire l'adozione di criteri differenziati nei risparmi di spesa sulla base di indici e parametri di virtuosità, assume piena applicazione anche per l'anno 2009 l'art. 1 comma 562 della legge prima citata.

Per quanto riguarda l'altro vincolo, dalla dizione letterale della norma si potrebbe desumere una limitazione delle assunzioni alle sole cessazioni intervenute nell'anno precedente, con un continuo spostamento nel tempo degli effetti della norma rimasta come si è detto immutata. In tal senso si è pronunciata la Sezione autonomie con la delibera n. 8/aut/2008.

In proposito va però notato che si determinerebbe una evidente discrasia tra i due vincoli quello della spesa frutto di un raffronto tra spesa 2004 e spesa dell'anno corrente e quello del numero di dipendenti nel quale il confronto è fatto solo con l'anno precedente, senza tener conto delle cessazioni intervenute dal momento di valenza del contenimento della spesa.

Il diverso punto di riferimento determinerebbe effetti distorsivi di sistema. Infatti a fronte del protrarsi del vincolo l'ente potrebbe essere indotto a coprire comunque i posti resisi vacanti indipendentemente da una valutazione di necessità ovvero potrebbe essere indotto ad incrementare la retribuzione del personale in servizio nei limiti del solo vincolo di spesa. In ogni caso verrebbe fortemente incisa la scelta organizzativa degli enti, senza nessun particolare effetto sul complesso della spesa pubblica e senza tener conto del rispetto dei criteri di efficacia ed efficienza nella resa dei servizi pubblici. I vincoli, in effetti, erano e sono intesi a contenere la spesa di personale nella minor dimensione quantitativa, non incrementando comunque il numero di dipendenti dell'ente (fatto possibile per le diverse retribuzioni del personale cessato e del personale neo-assunto). Quest'ultimo vincolo però deve

essere valutato per l'intero periodo di riferimento del contenimento della spesa in modo da rendere anche omogenei i termini di raffronto e di dare un significato logico alla norma: diminuire in termini reali la spesa, senza incrementare il personale che aveva dato luogo a quella spesa. Una tale interpretazione appare conforme ai principi costituzionali posti dall'art. 97 Cost. e non determina ingiustificate disparità di trattamento tra enti, come avverrebbe nella diversa ipotesi di norme che illogicamente incidono sulla organizzazione dell'ente.

In proposito si ricorda anche che i limiti all'assunzione del personale devono essere funzionali al raggiungimento dell'obiettivo di spesa, incidendo altrimenti sulle regole di organizzazione degli uffici, riconducibili a materia riservata alla competenza legislativa esclusiva della Regione che comunque non può essere disciplinata da norme di dettaglio invadendo l'autonomia costituzionalmente garantita agli enti.

In questo contesto si ritiene pertanto di dover riconfermare gli indirizzi contenuti nelle precedenti deliberazioni n. 28/pareri/2007 e n.33/pareri/2008 nelle quali è stato affermato che gli enti possono procedere a nuove assunzioni nei limiti delle cessazioni di precedenti rapporti di lavoro che siano avvenute a partire dall'anno 2004, purché l'ammontare totale dei costi del personale, comprensivi delle nuove assunzioni, non sia superiore alla spesa sostenuta nel 2004.

P.Q.M.

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione

II Relatore

Giancarlo Penco

II Presidente

Nicola Mastropasqua

Depositata in Segreteria il 27 maggio 2009

Il Direttore della Segreteria

dott.ssa Daniela Parisini