



REPUBBLICA ITALIANA  
LA  
CORTE DEI CONTI  
IN  
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA  
LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Giorgio Cancellieri	Consigliere
dott. Giancarlo Penco	Consigliere
dott. Giuliano Sala	Consigliere
dott. Angelo Ferraro	Consigliere (relatore)
dott. Giancarlo Astegiano	Primo Referendario
dott. Gianluca Braghò	Referendario
dott. Alessandra Olessina	Referendario
dott. Massimo Valero	Referendario

Nell'adunanza del 24 febbraio 2009

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei Conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n.1214, e successive applicazioni;

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, 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 nell'ordinamento degli enti locali;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la nota n. 000193 627 in data 7 febbraio 2009 con la quale il sindaco del comune di San Benedetto Po (MN) ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

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'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare, tra le altre, sulla richiesta del sindaco del comune di San Benedetto Po ;

Udito il relatore, Cons Angelo Ferraro,

### **Fatto**

Il Sindaco del Comune di San Benedetto Po, con nota in data 7 febbraio 2009 ha chiesto alla Sezione di esprimere il proprio avviso in ordine all'applicazione di alcune disposizioni della legge in materia di contenimento di spesa del personale.

In particolare, dopo aver richiamato l'art. 1, comma 557 della legge 296/2007 e l'art 76, comma 5 del D.L 112/2008, convertito nella legge n. 133/2008, che dispongono a carico degli enti soggetti al patto di stabilità interno l'obbligo, rispettivamente, di assicurare la riduzione delle spese del personale ed anche della incidenza percentuale di tali spese rispetto al complesso delle spese correnti, ha interessato la Sezione per averne parere circa la possibilità di detrarre dal calcolo delle spese annuali del personale da porre a confronto i maggiori oneri conseguenti ai rinnovi dei contratti nazionali di lavoro.

### **Condizioni di ammissibilità**

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.

Ne consegue che la richiesta di parere proveniente dal Sindaco del Comune di San Benedetto Po è ammissibile e può essere esaminata nel merito.

### **Merito**

Il quesito posto all'esame della Sezione richiama la disciplina del contenimento delle spese di personale che l'ente locale è tenuto ad adottare in attuazione delle disposizioni recate dalle più recenti leggi finanziarie e dal decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni nella legge 6 agosto 2008, n. 133.

Al riguardo, innovando rispetto alla previgente normativa (art 1, commi da 198 a 206 della legge 2005, n 266) di cui si disponeva la "disapplicazione" nei confronti degli enti soggetti al patto di stabilità interno, ha introdotto dal 2007 una disciplina a carattere programmatico che, nel confermare il vincolo alla riduzione della spesa del personale, ha rimesso alle autonome valutazioni dei singoli enti la definizione delle modalità e del livello di contenimento degli oneri e di limitazione alle assunzioni di personale (vgs. sul punto la delibera n. 30/pareri/2007 di questa Sezione).

Con l'art 76 del decreto legge n. 112/2008 il legislatore è nuovamente intervenuto, per ribadire l'obbligo per gli enti sottoposti al patto di contenere e razionalizzare la spesa concernente il personale non più in base al criterio della variazione in termini assoluti ma assicurando la riduzione dell'incidenza percentuale di tale aggregato rispetto al complesso delle spese correnti.

L'obiettivo da perseguire per gli enti interessati impone di riservare particolare attenzione al contenimento delle dinamiche retributive e di crescita della spesa per la contrattazione integrativa, tenendo anche conto delle corrispondenti disposizioni dettate per le amministrazioni statali (art. 67 del D.L. 112/2008).

Lo stesso articolo, integrando l'art 1, comma 557, della legge 296/2006, definisce in dettaglio le componenti della spesa di personale che devono essere oggetto di riduzione e contenimento, comprendendovi anche, secondo una visione

consolidata del bilancio pubblico locale tesa ad evitare comportamenti elusivi, quelle afferenti i soggetti utilizzati in strutture ed organismi partecipati o comunque facenti capo all'ente locale.

La nuova normativa, come modificata dalla legge di conversione n. 133/2008, rinvia, poi, ad un emanando decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, la definizione dei parametri e criteri di virtuosità, con correlati obiettivi differenziati di risparmio, da determinare sulla base delle dimensioni demografiche dell'ente, del rapporto esistente tra spese di personale e spese correnti, dell'andamento della particolare tipologia di spesa nell'ultimo quinquennio.

Fino all'emanazione del D.P.C.M. è fatto divieto agli enti locali che registrino un'incidenza delle spese di personale pari o superiore al 50 per cento delle spese correnti di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale (art 76, comma 7 del D.L. 112/2008).

Analogo divieto di assunzione, esteso anche ai processi di stabilizzazione in atto ed ai contratti di servizio con soggetti privati, è previsto per gli enti che non abbiano rispettato il patto di stabilità interno nel precedente esercizio.

2. In attesa del decreto attuativo che dovrebbe recare la disciplina di dettaglio per il contenimento della spesa e le nuove assunzioni nonché – si auspica – definire chiaramente le modalità di calcolo della spesa medesima, si pone la questione se gli enti sottoposti al patto di stabilità e che l'hanno rispettato nell'ultimo triennio possano continuare ad applicare le esclusioni dal computo degli oneri previste dalla circolare n.9 in data 17 febbraio 2006 del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Il problema concerne, in particolare, taluni oneri di elevata consistenza tra i quali quelli derivanti dai rinnovi dei contratti collettivi nazionali di lavoro.

Sotto questo profilo, la disciplina dettata dall'art. 1, comma 557, della legge 296/2006, come modificato ed integrato successivamente, conserva una linea di continuità con il precedente impianto normativo per quanto attiene l'esigenza di assicurare la riduzione della spesa rispetto ai precedenti esercizi e, quindi, di confrontare dati relativi al personale possibilmente omogenei nei diversi anni presi in considerazione.

La necessità di raffronto si pone, altresì, in sede di valutazione delle variazioni intervenute nel tempo relativamente all'incidenza percentuale della spesa del personale rispetto al complesso della spesa corrente.

3. In proposito, si esprime avviso favorevole ad una interpretazione che, nel solco delle direttive recate dalla circolare n. 9/2006 citata e non modificata con la recente circolare n. 2 in data 27 gennaio 2009 del M.E.F., consenta agli enti soggetti al patto di considerare la spesa di competenza degli anni 2006,2007,2008 al netto degli oneri derivanti dai contratti collettivi nazionali di lavoro intervenuti.

Tale interpretazione, che trova conforto in precedente attività consultiva della Corte dei conti (parere n. 17/2007 della sez. reg. controllo Toscana) e nella prevalente opinione della dottrina, garantirebbe un raffronto tra dati omogenei ed un corretto monitoraggio della spesa di personale, evitando che eventuali variazioni in aumento vengano influenzate da decisioni ed impegni di spesa non rientranti nell'autonomia decisionale e nella responsabilità degli enti locali.

Diverso è il caso degli oneri conseguenti alla contrattazione integrativa che deve essere tenuta costantemente sotto controllo, per accertarne la compatibilità con i vincoli della finanza pubblica e che deve avvenire nel rispetto del patto di stabilità interno (art. 76, comma 5 del D.L. n. 112/2008).

L'esclusione ovviamente non può applicarsi alle spese del personale quando tale aggregato sia posto in relazione con il totale della spesa movimentata nel bilancio di parte corrente. In caso contrario si verrebbe ad alterare arbitrariamente l'incidenza percentuale della particolare voce di spesa con possibili effetti elusivi dei vincoli posti dalla vigente normativa.

Conclusivamente, si ritiene che gli enti soggetti al patto di stabilità interno possano escludere dalla spesa del personale gli oneri conseguenti ai rinnovi contrattuali, nelle condizioni e con i limiti sopra precisati.

Gli enti che ne beneficiano sono comunque tenuti a rispettare il principio della riduzione della spesa complessiva e ad evitare che si determini una incidenza significativa di tale aggregato sul complesso delle spese correnti.

#### **P.Q.M.**

Nelle considerazioni espresse è il parere della Sezione.

Il Relatore  
(Cons. Angelo Ferraro)

Il Presidente  
(Dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria  
Il 24 febbraio 2009  
Il Direttore della Segreteria  
(dott.ssa Daniela Parisini)