



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

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Antonio Caruso	Consigliere
dott. Giancarlo Astegiano	Primo Referendario
dott. Gianluca Braghò	Referendario
dott. Massimo Valero	Referendario
dott. Alessandro Napoli	Referendario
dott.ssa Laura De Rentiis	Referendario (relatore)

nell'adunanza del 23 novembre 2010

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 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 la nota pervenuta il 5 novembre 2010, con la quale il Sindaco del Comune Cavernago (BG) ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per

l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Cavernago;

Udito il relatore, Laura De Rentiis;

OGGETTO DEL PARERE

Il Sindaco del Comune di Cavernago ha posto alla Sezione un quesito in materia di computo della spesa per il personale per gli enti locali non soggetti al patto di stabilità interno, poiché la popolazione del Comune istante è inferiore ai cinque mila abitanti.

In particolare, l'ente chiede se possa detrarre, dalla spesa di personale dell'anno 2010, quella relativa al personale assunto avvalendosi della deroga prevista dall'art. 76, comma 2, del D.L. n. 112/08 e, pertanto, << procedere a nuove assunzioni nel corso dell'anno 2011 >>.

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta proveniente dal Comune di Cavernago rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7 comma ottavo, della legge 6 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 funzione di cui al comma ottavo dell'art. 7 della legge n. 131/2003 si connota 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, nelle tematiche in relazione alle quali la collaborazione viene esercitata, scelte adeguate e ponderate nello svolgimento dei poteri che appartengono agli amministratori pubblici, restando peraltro esclusa qualsiasi forma di cogestione o coamministrazione con l'organo di controllo esterno (per tutte: 11 febbraio 2009, n. 36).

Infatti, deve essere messo in luce che il parere della Sezione attiene a profili di carattere generale anche se, ovviamente, la richiesta proveniente dall'ente pubblico è motivata, generalmente, dalla necessità di assumere specifiche decisioni in relazione ad una particolare situazione. L'esame e l'analisi svolta nel parere è limitata ad individuare l'interpretazione di disposizioni di legge e di principi generali dell'ordinamento in relazione alla materia prospettata dal richiedente, spettando, ovviamente, a quest'ultimo la decisione in ordine alle modalità applicative in relazione alla situazione che ha originato la domanda.

AMMISSIBILITA' SOGGETTIVA

La richiesta di parere di cui sopra è intesa ad avvalersi della facoltà prevista dalla norma contenuta nell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, la quale dispone che le Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane possono chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti "pareri in materia di contabilità pubblica".

La funzione consultiva delle Sezioni regionali è inserita nel quadro delle competenze che la legge 131/2003, recante adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha attribuito alla Corte dei conti.

La Sezione, preliminarmente, è chiamata a pronunciarsi sull'ammissibilità della richiesta, con riferimento ai parametri derivanti dalla natura della funzione consultiva prevista dalla normazione sopra indicata.

Sotto il profilo della legittimazione attiva dell'ente che ha richiesto il parere in epigrafe, non essendo ancora insediato in Lombardia il Consiglio delle autonomie, previsto dall'art. 123 della Costituzione (come modificato dall'art. 7 l. cost. n. 3/2001), i Comuni possono, nel frattempo, chiedere direttamente i pareri alla Sezione regionale.

Pertanto, sotto questo profilo la richiesta può essere presa in esame.

Con particolare riguardo all'individuazione dell'organo legittimato ad inoltrare le richieste di parere dell'ente comunale, si osserva che il sindaco del comune è l'organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere in quanto riveste il ruolo di rappresentante dell'ente ai sensi dell'art. 50 T.U.E.L.

Pertanto, la richiesta di parere è ammissibile soggettivamente poiché proviene dall'organo legittimato a proporla.

AMMISSIBILITA' OGGETTIVA

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare che la disposizione contenuta nel co. 8, dell'art. 7 della legge 131 deve essere raccordata con il precedente co. 7, norma che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio, il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma, la sana gestione finanziaria degli enti locali.

Lo svolgimento delle funzioni è qualificato dallo stesso legislatore come una forma di controllo collaborativo.

Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che il co. 8 prevede forme di collaborazione ulteriore rispetto a quelle del precedente comma rese esplicite in particolare con l'attribuzione agli enti della facoltà di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica.

Appare conseguentemente chiaro che le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli enti locali, ma che anzi le attribuzioni consultive si connotano sulle funzioni sostanziali di controllo collaborativo ad esse conferite dalla legislazione positiva.

Al riguardo, le Sezioni riunite della Corte dei conti, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, co. 31 del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione unitaria della nozione di contabilità pubblica incentrata sul "*sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici*", da intendersi in senso dinamico anche in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri (Delibera n. 54, in data 17 novembre 2010).

Il limite della funzione consultiva come sopra delineato fa escludere qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa che ricade nella esclusiva competenza dell'autorità che la svolge o che la funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali.

Dalle sopraesposte considerazioni consegue che la nozione di contabilità pubblica va conformandosi all'evolversi dell'ordinamento, seguendo anche i nuovi principi di organizzazione dell'amministrazione, con effetti differenziati, per quanto riguarda le funzioni della Corte dei conti, secondo l'ambito di attività.

Con specifico riferimento alla richiesta oggetto della presente pronuncia la Sezione osserva che rientra nella materia della contabilità pubblica, poiché attiene alla disciplina contenuta in leggi finanziarie, sul contenimento e sull'equilibrio della spesa pubblica, incidente sulla formazione e gestione del bilancio dell'ente, in relazione alle norme che disciplinano la spesa per il personale.

Per i suesposti motivi, la richiesta di parere proveniente dal sindaco del comune di Cavernago è ammissibile e può essere esaminata nel merito.

MERITO

Venendo al merito della richiesta, occorre preliminarmente osservare che la Sezione, nell'ambito dell'attività consultiva, non può sindacare le scelte dell'ente che si riverberano sulla composizione e sull'assetto del personale in servizio alle dipendenze del comune, trattandosi di opzione organizzativa rimessa alla potestà amministrativa riservata dalla legge alla pubblica amministrazione.

Chiarito ciò, nell'istanza di parere si afferma che il Comune negli anni precedenti ha proceduto all'assunzione di personale, avvalendosi della deroga prevista dall'art. 76, comma 2, del D.L. n. 112/08. Ne consegue che, attualmente, la spesa per il personale del Comune di Cavernago supera il volume dell'anno

2004, "se si considerano le spese per assunzioni in deroga di cui all'art. 76, comma 2, del D.L. n. 112/08"; mentre non supera il volume di spesa del personale per l'anno 2004 "se vengono detratte le spese per assunzioni in deroga".

Sempre in premessa, il Comune istante precisa che <<a marzo dell'anno 2010 è cessata l'attività di un dipendente a seguito di una mobilità verso altro ente>> e che <<nel 2010 l'incidenza delle spese di personale (comprehensive di quelle per assunzioni in deroga) è inferiore al 40% delle spese correnti>>.

Alla luce di questa premessa, l'ente chiede se <<possa detrarre dalla spesa di personale dell'anno 2010 quella relativa al personale assunto avvalendosi della deroga citata e pertanto procedere a nuove assunzioni nel corso dell'anno 2011>>.

Prima di affrontare lo specifico quesito se la spesa di personale dell'anno 2010, per gli enti non soggetti al patto di stabilità, vada confrontata con il volume di spesa del personale per l'anno 2004, detratte oppure non detratte le spese per precedenti assunzioni avvenute avvalendosi della deroga prevista dall'art. 76, comma 2, del D.L. n. 112/08, con riferimento ai limiti con cui gli enti locali in parola possono "procedere a nuove assunzioni nel corso dell'anno 2011", è sufficiente richiamare i recenti pareri di questa Sezione n. 955, del 18 ottobre 2010, e n. 963, del 21 ottobre 2010. In particolare, si è stato possibile chiarire che <<un'interpretazione costituzionalmente orientata della nuova disciplina in materia di personale introdotta dall'art. 14, co. 9 e 10 del d.l. n. 78, conv. in l. n. 122 del 2010, implica che i Comuni che hanno una popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, a partire dal 1° gennaio 2011 possano effettuare nuove assunzioni solamente per sostituire il personale cessato nell'anno precedente, semprechè la loro spesa complessiva di personale incida in misura inferiore al 40 per cento sulla spesa corrente e sia inferiore a quella sostenuta nel 2004>>.

Dunque, chiarito come opera per gli enti non sottoposti al patto di stabilità, il limite di procedere a nuove assunzioni rispetto alle cessazioni intervenute nell'anno precedente, occorre soffermarsi sul quesito il volume relativo alla spesa di personale per l'anno 2010, vada confrontato con il volume di spesa del personale per l'anno 2004, detraendo o meno la spesa per il personale derivante da precedenti assunzioni avvenute avvalendosi della deroga prevista dall'art. 76, comma 2, del D.L. n. 112/08.

Ai sensi dell'art. 1, comma 562 della legge 296/06, i comuni non soggetti al patto di stabilità devono contenere la spesa del personale entro il livello di quella sostenuta nel 2004 e possono procedere a nuove assunzioni nei soli limiti delle cessazioni avvenute nell'anno precedente.

L'art. 3 comma 121 della legge finanziaria per il 2008 (legge 24 dicembre 2007, n. 244) aveva introdotto la possibilità di derogare al parametro di spesa contenuto nel citato comma 562, dell'art.1 della legge finanziaria per il 2007, per

gli enti che avessero parametri di virtuosità in termini di rapporto tra spesa di personale e spesa corrente, di rapporto fra numero dei dipendenti e popolazione.

Nel corso del medesimo anno 2008, tuttavia, il legislatore aveva previsto, in linea generale, la sospensione delle deroghe disciplinate dall'art. 3, co. 121, sino all'emanazione di un apposito Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri che avrebbe dovuto disciplinare analiticamente la materia delle assunzioni negli enti locali, fatta eccezione per i Comuni con un numero massimo di dipendenti a tempo pieno non superiore a dieci che avrebbero potuto ancora utilizzare la deroga (art. 76, co. 2 del d.l. 15 giugno 2008, n. 78, conv. in l. 6 agosto 2008, n. 133).

Con l'intervento normativo da ultimo citato, inoltre, è stato puntualizzato che fino all'emanazione del DPCM era fatto divieto agli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale era 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, co. 7 del d.l. 15 giugno 2008, n. 78, conv. in l. 6 agosto 2008, n. 133).

Il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri previsto dall'art. 76, co. 6 non è stato emanato e il legislatore, con la manovra finanziaria contenuta nel d.l. n. 78/08, conv. in l. n. 122 del 2010, ha ridisegnato complessivamente i vincoli che gli enti locali sono tenuti ad osservare in relazione alla materia del personale (art. 14, commi da 7 a 10).

In particolare, con riferimento alla "deroga" in parola, la novella normativa, entrata in vigore il 31 maggio 2010, ha abrogato l'ultimo periodo del comma 562, come novellato nel 2008 (<<Eventuali deroghe ai sensi dell'articolo 19, comma 8, della legge 28 dicembre 2001, n. 448, devono comunque assicurare il rispetto delle seguenti condizioni: a) 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; b) 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 (PERIODO SOPPRESSO DAL D.L. 31 MAGGIO 2010, n. 78, CONVERTITO CON MODIFICAZIONI DALLA L. 30 LUGLIO 2010, n. 122)>>).

Questa Sezione osserva che la deroga introdotta dal legislatore dell'anno 2008 ha carattere eccezionale e, pertanto, l'eccezionalità non consente una interpretazione in via estensiva della stessa.

Conseguentemente, in assenza di una espressa previsione normativa, l'ente locale non può detrarre dalla spesa di personale dell'anno 2010, quella relativa al personale assunto avvalendosi della citata deroga per procedere a nuove assunzioni; in altri termini, finchè non verrà riassorbita la spesa che determina il

superamento del livello di quella sostenuta nel 2004 non potrà procedere a nuove assunzioni.

P.Q.M.

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore
(Dott.ssa Laura De Rentiis)

Il Presidente
(Dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria il
30.11.2010
Il Direttore della Segreteria
(Dott.ssa Daniela Parisini)