



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. Angelo Ferraro	Consigliere
dott. Giancarlo Astegiano	Primo Referendario
dott. Gianluca Braghò	Referendario (relatore)
dott. Massimo Valero	Referendario
dott. Alessandro Napoli	Referendario
dott.ssa Laura De Rentiis	Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio del 30 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 nota n. 16578 del 16 novembre 2010, con la quale il sindaco del comune di Sedriano (MI) ha richiesto un parere in materia di contabilità pubblica afferente la

possibilità di procedere a nuove assunzioni alla luce di quanto disposto dal D.L. 78 del 31/05/2010 convertito con L. 122 del 30/07/2010.

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 sulla richiesta del sindaco del comune di Sedriano (MI);

Udito il relatore dott. Gianluca Braghò;

FATTO

Con nota di protocollo n. 16578 del 16 novembre 2010, l'amministrazione comunale di Sedriano (MI), con popolazione superiore a 5.000 abitanti, ha posto un quesito circa la possibilità di procedere a nuove assunzioni.

Il sindaco premette che il comune di Sedriano si è trovato nelle condizioni di poter derogare al principio di riduzione della spesa di personale rispetto all'anno precedente in quanto l'amministrazione ha rispettato le condizioni sancite dall'art. 1 comma 557 della legge n. 296 del 27/12/2006, come modificato dall'art. 3 comma 120 della legge n. 244 del 24/12/2007.

Nel corso dei primi mesi del 2010 l'ente ha provveduto a completare le procedure afferenti al piano occupazionale 2009 e relative integrazioni.

Con deliberazione G.C. n. 237 del 9 marzo 2010 si è provveduto alla riorganizzazione dell'ente e a seguito della stessa è stata creata una nuova figura di responsabile per l'area Patrimonio. In conseguenza di ciò, con determina dell'area affari generali n. 236 del 15/03/2010 si è provveduto all'assunzione a tempo determinato, con contratto di diritto privato, della figura di responsabile dell'area Patrimonio.

Le predette operazioni sono state attuate in virtù della menzionata deroga in quanto la spesa di personale è stata incrementata rispetto all'anno 2009.

Successivamente, con l'art. 14, comma 7, del D.L. 78 del 31/05/2010 convertito nella legge n.122 del 30 luglio 2010 è stato completamente modificato l'art. 1, comma 557, della legge 296/2006 andando di fatto ad eliminare la deroga prevista per la riduzione delle spese di personale.

Il sindaco evidenzia inoltre che:

- con delibera G.C. n. 107 del 27/07/2010 è stato approvato il piano occupazionale 2010 con il quale si prevedeva l'assunzione di un comandante, di una categoria protetta di cui alla L. 68/99, di un collaboratore professionale cat. B1 per sopperire alle esigenze derivanti da gravi patologie della persona che attualmente sta occupando il posto a tempo determinato;

- con delibera G.C. n. 118 del 07/09/2010 è stata rivista la dotazione organica in funzione della nuova organizzazione dell'ente che prevede l'istituzione di un nuovo posto di istruttore direttivo tecnico – cat. D1 presso l'area Patrimonio, un nuovo posto di istruttore tecnico – cat. C presso l'area Patrimonio, un nuovo posto di istruttore agente – cat. C presso l'area sicurezza;
- con il nuovo piano occupazionale si vuole procedere alla copertura dei nuovi posti creati mediante mobilità;
- si sta concludendo la procedura di mobilità avviata con determina n. 599 in data 13/08/2010 dell'area Affari Generali per la copertura del posto di Comandante cat. D3;
- si sta concludendo la procedura di assunzione di categoria protetta (L. 68/99);
- si vuole avviare la procedura relativa all'assunzione di un collaboratore professionale cat. B1;
- l'area Finanziaria ha provveduto ad effettuare una proiezione di spesa di personale per l'anno 2011 e questa risulta in riduzione rispetto al 2010, se tutte le procedure in essere si dovessero concludere per il 31 dicembre 2010;

Tutto ciò premesso il sindaco chiede:

1. se l'ente possa concludere le procedure di assunzione in atto, in considerazione del fatto che l'importo della spesa di personale rimarrebbe nell'ambito di quella già prevista con l'utilizzo della deroga (in aumento comunque rispetto al 2009) e che per il 2011 la spesa di personale sarebbe in diminuzione rispetto al 2010.

2. se l'ente possa assumere almeno la figura professionale di istruttore direttivo tecnico cat. D1 tenendo conto che, anche con un processo di riorganizzazione, non risultano più in servizio un numero di dipendenti "tecnici" idoneo a garantire lo svolgimento dei servizi d'istituto.

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.

Con particolare riguardo all'individuazione dell'organo legittimato a inoltrare le richieste di parere dei Comuni, 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 alle condizioni di ammissibilità oggettiva, occorre rilevare che la disposizione contenuta nel comma 8, dell'art. 7 della legge 131 deve essere raccordata con il precedente comma 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 quale forma di controllo collaborativo.

Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che il comma 8 prevede forme di collaborazione ulteriori 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 affermato, fa escludere qualsiasi possibilità d'intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa, ricadente nell'esclusiva competenza dell'autorità che la svolge o che la funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali.

Dalle indicate 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.

La richiesta di parere deve inoltre elaborare questioni di carattere generale, in quanto diretta ad ottenere indicazioni relative alla corretta applicazione di norme valide per la generalità degli Enti di tipologia simile al comune richiedente.

Il quesito deve rientrare nella materia della contabilità pubblica, ovvero essere attinente alla disciplina contenuta in leggi finanziarie, sul contenimento e sull'equilibrio della spesa pubblica, e direttamente incidente sulla formazione e gestione del bilancio dell'ente, come specificato recentemente dalle Sezioni Riunite in sede di controllo con funzione di coordinamento (delibera 16 novembre 2010 n. 54/2010/CONTR).

La stesura del quesito proveniente dal comune di Sedriano contiene indicazioni specifiche sull'attuale pianta organica dell'ente e preannuncia la volontà dell'amministrazione comunale di perfezionare le procedure di assunzione in atto, in considerazione del fatto che l'importo della spesa di personale rimarrebbe nell'ambito di quella già prevista con l'utilizzo della deroga (in aumento comunque rispetto al 2009) e che per il 2011 la spesa di personale sarebbe in diminuzione rispetto al 2010.

In sintesi, la richiesta di parere è volta ad ottenere un vaglio di correttezza al percorso argomentativo esposto dall'amministrazione richiedente (soprattutto con riferimento al quesito n.2), al fine di avallare il metodo di calcolo da applicare in concreto alla pianta organica del comune in conseguenza del vigore delle nuove norme introdotte con legge 30 luglio 2010 n.122.

Ne consegue che nei termini in cui è formulata la richiesta di parere, essa non è ammissibile e non può essere esaminata nel merito.

Tuttavia, depurando la questione dagli aspetti specifici, la Sezione ritiene di poter fornire il quadro di riferimento che disciplina la materia della spesa di personale alla luce della recente normativa finanziaria.

MERITO

Preliminarmente, la Sezione osserva che la decisione in merito all'assunzione di personale o alla proroga di contratti a tempo determinato, rientra nell'ambito di discrezionalità dell'ente locale, che ai fini delle proprie determinazioni può utilizzare le conclusioni contenute nel presente parere.

Questa Sezione ha già avuto occasione di pronunciarsi in materia di spese di personale con specifico riferimento all'impatto della nuova legge finanziaria n.122/2010 (delibere n. 817/2010/PAR del 22 luglio 2010 e n. 881/2010/PAR del 22 settembre 2010).

In particolare si evidenzia il parere n.1013/2010/PAR del 30 novembre 2010, a tenore del quale 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 un'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.

Per quanto riguarda gli aspetti finanziario-contabili è opportuno rimarcare la necessità dell'osservanza dei vincoli alla spesa per il personale, posti dalle più recenti disposizioni normative e che qui brevemente si richiamano in linea generale, sia con riferimento agli enti non sottoposti al Patto di stabilità in ragione della ridotta dimensione demografica (popolazione inferiore ai 5.000 abitanti) che a quelli sottoposti al Patto:

- l'art. 3, comma 121, della legge n. 244/2007 ha modificato il comma 562 dell'art. 1 della legge n. 296/2006 (enti locali non ricompresi nel Patto) ed ha prescritto che eventuali deroghe al limite costituito dalla spesa impegnata nell'anno 2004, sono subordinate alla sussistenza delle seguenti condizioni: il volume complessivo della spesa per il personale in servizio non deve essere superiore al parametro obiettivo valido ai fini dell'accertamento della condizione di ente strutturalmente deficitario; il rapporto medio tra dipendenti in servizio e popolazione residente non deve superare quello determinato per gli enti in condizioni di dissesto, ridotto del 20 per cento;

- l'art. 3, comma 120, della legge 244/2007 ha previsto che eventuali deroghe a quanto stabilito dal comma 557 dell'art.1 della legge n.296/2006, fermi i vincoli derivanti dal Patto di stabilità per l'esercizio in corso, dovranno comunque assicurare il rispetto di ulteriori limiti derivanti dal rispetto del Patto di stabilità nell'ultimo triennio, dal volume complessivo della spesa di personale in relazione al parametro obiettivo valido ai fini dell'accertamento della condizione di ente strutturalmente deficitario e dal rapporto medio dei dipendenti in servizio rispetto alla popolazione residente (non superiore a quello determinato per gli enti in condizioni di dissesto);

- l'art. 76 del D.L n. 112/2008 convertito nella legge 6 agosto 2008, n.133, che ha previsto, tra l'altro, la sospensione delle deroghe previste dall'art. 3, comma 121, della legge n. 244/2007 ad eccezione dei Comuni con un numero massimo di dipendenti a tempo pieno non superiore a dieci; ha sancito il divieto di procedere a nuove assunzioni per gli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o superiore al 50% delle spese correnti ed ha ampliato il novero delle spese di personale, includendovi anche quelle sostenute per i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, per la somministrazione di lavoro, per il personale di cui all'art. 110 del TUEL, nonché per tutti i soggetti a vario titolo utilizzati, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, in

strutture e organismi variamente denominati partecipati o comunque facenti capo all'ente.

Il regime derogatorio sul contenimento delle spese di personale è stato utilizzato dall'ente locale per avviare le procedure di assunzione di due unità di personale e per la sostituzione di personale assente ai sensi dell'art. 110 T.U.E.L.

Da rilevare che l'art. 76 comma 1 della legge 6 agosto 2008, n.133, ha ricompreso il personale di cui all'art. 110 del T.U.E.L., oltre ad ogni altra forma di collaborazione, nel computo delle spese complessive di personale sostenute dall'ente locale di riferimento.

Il comma 4 della citata disposizione ha sanzionato il mancato rispetto del patto di stabilità interno nell'esercizio precedente con la limitazione amministrativa del divieto assoluto di assunzione di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale.

Sulla situazione *in fieri* incidono direttamente le norme finanziarie introdotte con l'art. 14, comma 7, del D.L. 31 maggio 2010 n.78, convertito nella legge 30 luglio 2010, n.122, che hanno nuovamente sostituito l'art. 1, comma 557 della legge 27 dicembre 2006, n.296 ribadendo i principi di:

- 1) onnicomprensività delle voci di spesa per qualsivoglia tipologia di personale alle dipendenze dell'ente locale;
- 2) riduzione della spesa complessiva per il personale;
- 3) razionalizzazione delle strutture burocratico-amministrative;
- 4) contenimento della dinamica retributiva e occupazionale;
- 5) riduzione dell'incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti attraverso la parziale reintegrazione dei cessati e il contenimento della spesa per il lavoro flessibile;
- 6) applicazione del divieto assoluto di assunzione di personale a qualsiasi titolo e per qualsivoglia tipologia contrattuale in caso di mancato rispetto delle condizioni poste dalla presente norma.

L'art. 14, comma 8, del citato decreto, abroga espressamente il regime previsto ai commi 1, 2 e 5 dell'art. 76 della legge 6 agosto 2008, n.133.

L'art. 14, comma 9, sostituisce il comma 7 dell'art. 76, diminuendo al 40% il limite d'incidenza delle spese di personale sulle spese correnti ai fini della possibilità di assunzione di dipendenti a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale. La citata disposizione prevede inoltre che i restanti enti possono procedere ad assunzioni di personale nel limite del 20 per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente, a decorrere dal primo gennaio 2011 con riferimento alle cessazioni verificatesi nell'anno 2010.

Secondo la condivisibile interpretazione avallata dalla Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte con la decisione n. 46/2010/PAR del 29 giugno 2010, tutte le disposizioni contemplate nei due periodi contenuti nel comma 7 dell'art. 76 (come sostituito

dall'art.14 comma 9 del D.L. 31 maggio 2010 n.78), entreranno a regime in via differita a far data dal primo gennaio 2011, rimanendo operativa per l'anno in corso l'incidenza del 50% delle spese di personale sulle spese correnti.

Da ultimo, l'art. 14, comma 10, per ragioni di coerenza del sistema ha eliminato, abrogandolo, il regime derogatorio della spesa di personale previsto dal terzo periodo dell'art. 1, comma 562, della legge 27 dicembre 2006, n.296, applicabile agli enti non sottoposti al Patto di stabilità interno.

Pertanto, le disposizioni in tema di contenimento delle spese di personale in ogni ente locale non consentono alcun regime derogatorio che escluda l'applicazione delle disposizioni contenute nell'art. 14, commi da 7 a 10, del D.L. 31 maggio 2010, n.78.

Gli enti locali che hanno proceduto alle assunzioni di personale avvalendosi delle deroghe al principio di riduzione della spesa di personale introdotte nell'anno 2008, non possono neutralizzare tali oneri aggiuntivi dal computo delle spese di personale necessario per verificare la possibilità di addivenire ad ulteriori assunzioni.

Gli effetti normativi dell'art. 14, commi 7, 8 e 10 D.L. 31 maggio 2010, convertito nella legge 30 luglio 2010, n.122, ad eccezione dell'applicabilità differita al primo gennaio 2011 specificamente prevista per il comma 9, si estendono alle procedure di assunzione o di proroga in corso al momento dell'entrata in vigore del decreto legge, che non si sono ancora perfezionate.

P.Q.M.

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione

Il Relatore
(Dott. Gianluca Braghò)

Il Presidente
(Dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria
il 6 dicembre 2010
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)