



REPUBBLICA ITALIANA

LA

CORTE DEI CONTI

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 – relatore
dott. Gianluca Braghò	Referendario
dott. Massimo Valero	Referendario
dott. Alessandro Napoli	Referendario
dott. Laura De Rentiis	Referendario

nell'adunanza 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 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 la nota con la quale il Sindaco del Comune di San Bassano (CR) 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 San Bassano;

Udito il relatore, Giancarlo Astegiano;

PREMESSO CHE

Il Sindaco del Comune di San Bassano, Comune con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, ha posto alla Sezione un quesito concernente l'interpretazione della disciplina che devono osservare i Comuni non soggetti al Patto di stabilità interno e che abbiano popolazione inferiore ai 5.000 abitanti in materia di limiti alla spesa di personale, anche in considerazione della nuova disciplina introdotta dal legislatore con la manovra finanziaria estiva (dl 78, conv. in l. n. 122 del 2010).

Il richiedente ha messo in luce che l'ente ha 9 dipendenti, due dei quali responsabili di servizio e che intenderebbe conferire un terzo incarico di responsabile di servizio all'unico Agente di Polizia locale che opera nel Comune.

Precisati in fatto i termini della questione, il Sindaco del Comune di San Bassano ha domandato alla Sezione se alla luce della disciplina vigente *“sia possibile conferire un tale incarico che comporterà una maggiore spesa per indennità di responsabilità, anche se fosse nella misura minima”* e, in caso di risposta positiva, se i compensi per produttività che non potrebbero più essere erogati all'Agente di Polizia locale comportino una riduzione del fondo ovvero possano essere ripartiti fra gli altri dipendenti beneficiari del fondo.

OSSERVA CHE

La richiesta di parere in esame 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 n. 131 del 2003, recante adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha attribuito alla Corte dei conti.

In relazione allo specifico quesito formulato dal Sindaco del Comune di San Bassano, la Sezione osserva quanto segue.

In merito all'ammissibilità della richiesta

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta proveniente dal Comune di San Bassano 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.

Con specifico riferimento all'ambito di legittimazione soggettiva ed oggettiva degli enti in relazione all'attivazione di questa particolare forma di collaborazione, è ormai consolidato l'orientamento che vede nel caso del Comune, il Sindaco o, nel caso di atti di normazione, il Consiglio comunale quale organo che può proporre la richiesta.

Inoltre, è acquisito ed incontestato che non essendo ancora insediato in Lombardia il Consiglio delle autonomie, previsto dall'art. 123 della Costituzione e dallo

Statuto della Regione Lombardia, i Comuni e le Province possano, nel frattempo, chiedere direttamente i pareri alla Sezione regionale.

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 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 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 di interferenza, 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 il Sindaco del Comune di San Bassano ha formulato un quesito inerente le modalità che l'ente deve adottare per addivenire al rispetto della disciplina vincolistica finanziaria in materia di spese per il personale che, per espresso dettato

normativo, concorre, sia per i comuni con popolazione inferiore che superiore ai 5.000 abitanti, alla più generale osservanza della disciplina dei limiti inerenti il Patto di stabilità e la sana gestione finanziaria.

Conseguentemente, la richiesta di parere in esame risponde ai requisiti indicati sopra e pertanto, è da ritenere ammissibile e può essere esaminata nel merito.

Il quesito posto dal Sindaco del Comune di San Bassano

Il Sindaco del Comune di San Bassano, Comune con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, ha posto alla Sezione un quesito concernente l'interpretazione della disciplina che devono osservare i Comuni non soggetti al Patto di stabilità interno e che abbiano popolazione inferiore ai 5.000 abitanti in materia di limiti alla spesa di personale, anche in considerazione della nuova disciplina introdotta dal legislatore con la manovra finanziaria estiva (dl 78, conv. in l. n. 122 del 2010).

Il richiedente ha messo in luce che l'ente ha 9 dipendenti, due dei quali responsabili di servizio e che intenderebbe conferire un terzo incarico di responsabile di servizio all'unico Agente di Polizia locale che opera nel Comune.

Precisati in fatto i termini della questione, il Sindaco del Comune di San Bassano ha domandato alla Sezione se alla luce della disciplina vigente *“sia possibile conferire un tale incarico che comporterà una maggiore spesa per indennità di responsabilità, anche se fosse nella misura minima”* e, in caso di risposta positiva, se i compensi per produttività che non potrebbero più essere erogati all'Agente di Polizia locale comportino una riduzione del fondo ovvero possano essere ripartiti fra gli altri dipendenti beneficiari del fondo.

In via preliminare la Sezione precisa che la decisione se procedere o meno al conferimento dell'incarico di responsabile del servizio di vigilanza all'agente di Polizia locale attiene al merito dell'azione amministrativa e rientra, ovviamente, nella piena ed esclusiva discrezionalità e responsabilità dell'ente che potrà orientare la sua decisione in base alle conclusioni contenute nel parere della Sezione.

Peraltro, la Sezione rileva che la richiesta formulata dal Sindaco del Comune di San Bassano non è chiara in ordine alla circostanza se l'ente intenda procedere al conferimento nel 2010 o nel 2011 e neppure in relazione alla circostanza se il Comune osservi o meno i limiti alla spesa di personale previsti dalla disciplina vigente.

Si tratta di una circostanza ininfluyente, posto che il parere della Sezione non entra nel merito della scelta che compete all'ente, ma è diretto unicamente ad evidenziare quale sia la disciplina vigente in materia di spesa di personale, competendo al Comune valutare in concreto la situazione ed assumere le decisioni che riterrà più opportune in merito alle sue necessità ed agli obblighi legislativi.

La disciplina relativa alla spesa di personale degli enti locali è stata oggetto, negli ultimi anni, di numerose modifiche, l'ultima delle quali risulta dalla disciplina introdotta dalla recente manovra finanziaria estiva (d.l. n. 78, conv. in l. n. 122).

A seguito delle variazioni normative che sono intervenute nel corso degli anni gli enti che hanno richiesto il parere della Sezione sull'interpretazione delle singole modifiche sono stati numerosi e pertanto si sono succedute numerose pronunce che hanno trattato il tema della spesa del personale, sia con riferimento ai limiti quantitativi annuali che alle modalità e possibilità di procedere a nuove assunzioni.

Siccome il legislatore ha dettato regole specifiche differenziate a seconda della popolazione degli enti, stabilendo regimi diversi per i Comuni a seconda che la popolazione di ciascuno di essi sia superiore o inferiore alla soglia dei 5.000 abitanti, la Sezione è intervenuta nell'interpretazione della disciplina normativa riferita sia agli uni che agli altri Comuni.

Come noto, negli ultimi anni la disciplina relativa alla spesa di personale ed alle assunzioni applicabile nei Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti è mutata più volte, imponendo agli enti variazioni nelle decisioni e vincoli particolarmente rigidi, se solo si tiene conto che caratteristica specifica dei Comuni minori, legata alle loro dimensioni, è quella di avere una dotazione organica ridotta ed una tendenziale maggior rigidità della spesa.

La norma di riferimento, ancora oggi, è quella contenuta nell'art. 1, comma 562 della legge finanziaria per il 2007 (legge 27 dicembre 2006, n. 296) che ha dettato una analitica regolamentazione, prevedendo, 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.

Si tratta di un limite chiaro e coerente con l'intenzione del legislatore di contenere la spesa di personale negli enti locali, anche se, come ha rilevato la Sezione in numerose occasioni, si tratta di una disposizione rigida poiché ancora la spesa ad un anno di riferimento, il 2004, sempre più lontano nel tempo.

Peraltro, come noto, la disciplina è stata integrata successivamente dall'art. 3 comma 121 della legge finanziaria per il 2008 (legge 24 dicembre 2007, n. 244) che ha 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.

Successivamente, anche al fine di limitare l'utilizzo delle deroga che, di fatto, è idonea a comportare un incremento sia del numero dei dipendenti che della spesa, il legislatore è nuovamente intervenuto, nell'ambito della manovra finanziaria estiva del 2008.

Il legislatore ha 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).

Ha stabilito, inoltre, che fino all'emanazione del decreto citato sopra 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., citato da ultimo).

Il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri previsto dall'art. 76, co. 6 non è stato emanato e il legislatore, come accennato sopra, nell'ambito della manovra finanziaria contenuta nel d.l. n. 78, 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.

La nuova disciplina è contenuta nell'art. 14, commi 7 - 10 che, nel solco della precedente impostazione normativa, dettano regole differenziate per i Comuni soggetti al Patto con popolazione superiore ai 5000 abitanti, e per i Comuni non soggetti a detto vincolo finanziario con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti.

Alle regole che devono osservare i primi sono dedicati esplicitamente i commi 7° e 8°, come già rilevato dalle citate delibere della Sezione (la n. 817 e la n. 881 del 2010).

Ai secondi è sicuramente applicabile il comma 10, in base alla quale è previsto il ritorno alle regole contenute nel comma 562, dell'art. 1, della legge finanziaria per il 2007, con la sola abrogazione della possibilità di ricorrere a deroghe in aumento (comma 10, dell'art. 14). Conseguentemente, i Comuni che hanno popolazione inferiore ai 5.000 abitanti sia nel 2010 che nel 2011 dovranno sostenere una spesa per il personale che sia inferiore a quella del 2004.

La decisione che andrà ad assumere il Comune di San Bassano dovrà tenere conto del citato limite legislativo, potendosi procedere al conferimento dell'incarico di Responsabile del servizio ed al conferimento della relativa indennità unicamente ed esclusivamente se la complessiva spesa per il personale sia inferiore a quella sostenuta nel 2004.

Inoltre, nella determinazione del complessivo trattamento retributivo spettante all'Agente di polizia locale, il Comune dovrà tenere conto della previsione contenuta nell'art. 9, co. 1 del d.l. n. 78, conv. in l. n. 122 del 2010.

Da ultimo, ove l'ente conferisca l'incarico in questione ritenendone sussistenti i presupposti, la quota parte del salario di produttività, in precedenza spettante all'Agente di polizia locale, non potrà essere distribuita fra gli altri dipendenti, ma costituirà economia, comportando riduzione del fondo.

P.Q.M.

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione

Il Relatore
(Giancarlo Astegiano)

Il Presidente
(Nicola Mastropasqua)

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