

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

nell'adunanza in camera di consiglio del 14 settembre 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 n. 5547 del 10 luglio 2010 con la quale il Sindaco del comune di Covo (BG) ha chiesto un parere avente ad oggetto le spese per il personale alla luce della riforma recentemente varata con l'emanazione del d.l. n. 78 del 2010, convertito con modifiche nella

legge n. 122 del 30 luglio 2010;

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 Covo;

Udito il relatore, cons. Antonio Caruso;

PREMESSO

Il Sindaco del Comune di Covo (BG), con nota n. 5547 del 10 luglio 2010, ha formulato alla Sezione una richiesta di parere in materia di assunzione del personale a seguito dell'entrata in vigore del D.L. n. 78 del 31 maggio 2010 che all'art. 14, comma 10, 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.

In particolare, il Sindaco ha specificato che il comune di Covo (BG), con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, in data 10 maggio 2010 con deliberazione n. 57 ha approvato il Programma delle assunzioni 2010/2012, prevedendo la copertura di n. 1 posto nel settore economico-finanziario (costituito da n. 2 sole unità di personale), rimasto scoperto dal 01.07.2010.

Posto che sono state avviate le procedure propedeutiche all'espletamento del concorso pubblico (art. 30 e 34 bis del d. lgs n. 165 del 2001, i cui termini scadranno il 12.07.2010 e che la spesa del personale prevista per il 2010 è superiore a quella sostenuta allo stesso titolo nel 2004, ma inferiore al 40% della spesa corrente, l'ente si pone il problema in ordine alle conseguenze cui va incontro se:

1. conclude la procedura concorsuale avviata per la copertura con contratto a tempo indeterminato del posto di cat. D1 rimasto scoperto dal 01.07.2010;
2. assume 1 unità di personale per coadiuvare l'unico dipendente rimasto nel settore.

CONSIDERATO

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 Covo (BG), la Sezione evidenzia quanto segue.

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta proveniente dall'ente locale 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 si veda la deliberazione 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 queste particolari forme 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, dallo Statuto della Regione Lombardia e, recentemente, dalla legge regionale n.22 del 23 ottobre 2009, i Comuni e le Province possano, nel frattempo, chiedere direttamente i pareri alla Sezione regionale.

In relazione al profilo oggettivo, limiti vanno stabiliti solo in negativo. In proposito, deve essere 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 entrata 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 l'inammissibilità di richieste che interferiscano con altre funzioni intestate alla Corte ed in particolare con l'attività giurisdizionale, che si risolvano in scelte gestionali, di esclusiva competenza degli amministratori degli enti, che attengano a giudizi in corso, che riguardino attività già svolte, dal momento che i pareri sono propedeutici all'esercizio dei poteri intestati agli amministratori e dirigenti degli enti e non possono essere utilizzati per asseverare o contestare provvedimenti già adottati.

Venendo all'esame dell'ammissibilità oggettiva della richiesta di parere, si osserva i due quesiti in cui la stessa è stata articolata, concernenti l'espressione di un orientamento sulla legittimità di procedure concorsuali e di assunzioni in *itinere* derivanti, queste ultime, da deliberazioni ancora da formalizzare, si palesano come una forma anomala di controllo preventivo sulla legittimità di decisioni che rientrano nella sfera di discrezionalità della pubblica amministrazione.

Le domande poste afferiscono a questioni di contabilità pubblica non a carattere generale e prive del requisito dell'astrattezza, ovvero carenti del criterio della non diretta funzionalità della richiesta di parere rispetto all'adozione di un specifico atto di gestione rientrante nella sfera discrezionale della potestà amministrativa dell'ente.

Tuttavia, entrambi i quesiti, pur esulando dalla funzione consultiva della Sezione, si dichiarano ammissibili nei limiti in cui richiamano i concetti giuridici di carattere generale che ne costituiscono fondamento.

Questa Sezione ritiene opportuno in tale sede ricostruire, in un'ottica interpretativa, il complesso quadro normativo in subjecta materia alla luce delle novità apportate dalla riforma vincolistica, di nuovo conio, introdotta con il d.l. n. 78 del 2010, convertito nella legge n. 122 del 2010.

Le disposizioni dettate per gli enti locali prevedono una diversa disciplina tra gli enti soggetti al Patto di stabilità interno, per i quali trova applicazione il disposto di cui al comma 557 dell'art.1 della legge n. 296/2006, così come integrato dall'art. 3, comma 120, della legge 244/2007, e gli enti non sottoposti al Patto di stabilità in ragione della ridotta dimensione demografica (popolazione inferiore ai 5.000 abitanti), disciplinati dal comma 562 dell'articolo unico della legge finanziaria per l'anno 2007. Per tali ultimi enti, nelle more dell'emanazione del D.P.C.M. per la definizione dei parametri e criteri di virtuosità, con correlati obiettivi differenziati di risparmio, tenuto conto delle dimensioni demografiche degli enti, delle percentuali di incidenza delle spese di personale attualmente esistenti rispetto alla spesa corrente e dell'andamento di tale tipologia di spesa nel quinquennio precedente, vengono sospese le deroghe di cui al comma 121 del prefato art. 3, eccezion fatta per i comuni con un numero massimo di dipendenti a tempo pieno non superiore a dieci.

Le disposizione di riferimento è contenuta nell'art. 76, comma 2, del d.l. n. 112/2008, convertito nella legge n. 133/2008.

Più nel dettaglio, con riferimento alle autonomie locali sottoposte ai vincoli del Patto di

stabilità interno, il citato comma 557 dispone la riduzione delle spese di personale, garantendo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale, anche attraverso la razionalizzazione delle strutture burocratico-amministrative. Il concetto di spesa del personale da prendere a riferimento per il computo da effettuare ai fini del rispetto del disposto di cui al predetto comma, è stato poi meglio definito dal 1 comma dell'art. 76 del d.l. 112/2008 che vi ricomprende anche le spese sostenute per i rapporti di collaborazione continuata e continuativa, per la somministrazione di lavoro, per il personale di cui all'articolo 110 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, 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.

Successivamente è intervenuto dall'art. 3, comma 120, della legge 244/2007, che 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). Il d.l. n. 112 del 2008, all'art. 76, comma 4, è intervenuto sulla descritta disciplina, sanzionando 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.

Focalizzando l'attenzione sulle autonomie locali comunali non soggette alle prescrizioni vincolanti del patto, il comma 562 dell'articolo uno della finanziaria 2007, dispone che "le spese di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali, non devono superare il corrispondente ammontare dell'anno 2004. Gli enti possono procedere all'assunzione di personale nel limite delle cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato, complessivamente intervenute nel precedente anno, ivi compreso il personale di cui al comma 558".

Rispetto a tali previsioni la legge finanziaria per il 2008 (all'art. 3, comma 121) aveva consentito di superare tanto il tetto posto alla spesa del personale, quanto il vincolo di subordinare le assunzioni alle cessazioni dell'anno precedente, in presenza di requisiti ivi espressamente stabiliti (il volume complessivo della spesa per il personale in servizio non superiore al parametro obiettivo valido per l'accertamento della condizione di ente strutturalmente deficitario, ridotto del 15 per cento; il rapporto medio tra dipendenti in servizio e popolazione residente non superiore a quello determinato per gli enti in condizioni di dissesto, ridotto del 20 per cento), e fermi restando, giusto il richiamo all'art. 19, comma 8, della legge n. 448 del 2001, il dovere di riduzione della spesa per il personale (applicabile anche ai comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, quale corollario del più generale principio di riduzione della spesa pubblica) e l'obbligo di motivare analiticamente eventuali deroghe.

Il quadro normativo è stato poi ulteriormente innovato per effetto delle previsioni del comma 2 dell'art. 76, che, come già detto, tranne la residuale ipotesi dei comuni che non superano i 10 dipendenti a tempo pieno, ha sospeso il delineato regime derogatorio in attesa dell'emanazione del D.P.C.M. di cui al comma 6 dello stesso articolo.

Il comma a seguire, invece, di portata generale in quanto indifferentemente applicabile agli enti sottoposti e non alle regole del Patto, introduce la misura sanzionatoria del blocco delle assunzioni di personale, a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale, qualora non venga rispettato l'ulteriore limite di legge, fissato nella stessa norma, ai sensi della quale l'incidenza delle spese di personale deve essere inferiore al 50% delle spese correnti.

Rispetto all'impianto normativo sopra illustrato è intervenuto, da ultimo, con disposizioni in parte modificative ed in parte soppressive, il D.L. 31 maggio 2010, n. 78, convertito nella legge n. 122/2010.

Ad emblema delle prime soccorre il 9 comma dell'art. 14 della novella che, sostituendo il comma 7, dell'art. 76 del d.l. 112/2008, fa divieto di procedere ad assunzioni di personale, a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale, per tutti gli Enti, siano essi o meno sottoposti al Patto di stabilità, nei quali l'incidenza delle spese di personale sia pari o superiore al 40% delle spese correnti. Per i restanti enti è prevista comunque una restrizione delle assunzioni, potendo le stesse essere effettuate nel limite del 20 per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente.

Solo per queste ultime disposizioni, che novellano il comma 7 dell'art. 76 del D.L. n. 112 del 2008, è prevista espressamente l'applicazione con decorrenza dal 1° gennaio 2011 (con riferimento alle cessazioni verificatesi nell'anno 2010). Le altre richiamate disposizioni del D.L. n. 78 del 2010, successivamente convertito in legge, seguono l'ordinario regime di applicazione e di vigenza delle leggi nel tempo.

Di portata modificativa del precedente assetto normativo risulta, altresì, il comma 7 dell'art. 14, sostitutivo del precedente comma 557 e aggiuntivo dei commi 557 bis e 557 ter, della legge finanziaria 2007, riferiti agli enti sottoposti al Patto.

In particolare, sono ribaditi 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.

Viene, inoltre, introdotta una sanzione automatica in caso di mancato rispetto dell'obbligo di riduzione della spesa, costituita dal divieto di assunzioni a qualunque titolo.

Di natura soppressiva del pregresso assetto normativo si presentano le prescrizioni abrogative del regime speciale di deroga di cui ai commi 120 e 121 del più volte menzionato art. 3 della legge finanziaria per il 2008, successivamente modificato dal citato, anch'esso, art. 112 del 2008.

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

In termini esplicativi, la novella, nel ribadire per gli enti soggetti al patto di stabilità l'obbligo generale di ridurre la spesa di personale, non ripropone però la deroga a tale obbligo (precedentemente introdotta dall'art. 3, comma 120, della legge n. 244 del 2007); deroga che, per ciò solo, deve intendersi abrogata.

Analogamente, 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.

In via conclusiva, pertanto, alla luce della vigente normativa in tema di contenimento delle spese di personale in ogni ente locale non è più ammesso 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 effetti normativi dell'art. 14, commi 7, 8 e 10 D.L. 31 maggio 2010, ad eccezione dell'applicabilità differita al primo gennaio 2011 specificamente prevista per il comma 9, si estendono alle procedure di assunzione in corso al momento dell'entrata in vigore del decreto legge, che non si sono ancora perfezionate.

L'ente locale, per l'effetto, orienterà le sue scelte in materia di assunzioni in ossequio alla normativa attualmente in vigore

P.Q.M.

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione

Il Relatore
(cons. Antonio Caruso)

Il Presidente
(dott. Nicola Mastropasqua)

Depositato in Segreteria
Il 21 settembre 2010
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)