



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. Giuliano Sala	Consigliere
dott. Giancarlo Penco	Consigliere
dott. Angelo Ferraro	Consigliere (relatore)
dott. Giancarlo Astegiano	Primo referendario
dott. Gianluca Braghò	Referendario
dott. Massimo Valero	Referendario
dott. Alessandro Napoli	Referendario
dott. Laura de Rentiis	Referendario

Nell'adunanza del 13 aprile 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, e successive modificazioni;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione n. 14 del 16 giugno 2000 e modificato con successive deliberazioni n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004, nonché con la deliberazione n. 229 in data 19 giugno 2008 del Consiglio di Presidenza;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 67 recante il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la legge 4 marzo 2009, n. 15;

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 del 2003;

Vista la richiesta di parere avanzata dal Sindaco del Comune di Garbagnate Monastero (LC) con nota n. 2190 del 15 marzo 2010;

Vista l'ordinanza n. 74 del 19 marzo 2010, con la quale il Presidente di questa Sezione di controllo ha convocato la Sezione per deliberare, tra l'altro, sulla richiesta proveniente dal Comune di Garbagnate Monastero;

Udito il relatore, Cons. Angelo Ferraro,

Premesso in fatto

Il Sindaco del Comune istante:

- a. rappresenta che l'Ente non è soggetto al patto di stabilità interno e che negli anni 2008 e 2009 sono cessati dal servizio due dipendenti, rispettivamente, per mobilità volontaria verso la provincia e per dimissioni volontarie, precisando che attualmente il personale in servizio è di 10 dipendenti a tempo pieno ed una unità assunta part-time a 18 ore settimanali;
- b. chiede se l'Amministrazione comunale possa avvalersi della deroga prevista dal comma 121 dell'art 3 della legge n. 244/2007 e, conseguentemente, procedere alla copertura dei posti vacanti, dal momento che, anche con le assunzioni, l'Ente rispetta il limite di spesa fissato dal comma 562 della legge n. 296/2006 (pari a quella del 2004) e le condizioni richieste dalla citata legge n. 244/2007 per poterne beneficiare.

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 dello svolgimento dell'azione amministrativa secondo i parametri dell'efficienza e dell'efficacia.

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 autorizzato ad inoltrare le richieste di parere dei Comuni, occorre premettere che questa legittimazione, per orientamento consolidato, spetta 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 della Lombardia (disciplinato con legge regionale n. 22 del 23 ottobre 2009 ma non ancora costituito) non rappresenti 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 la disciplina dei 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.

Ciò premesso, la richiesta di parere avanzata dal Sindaco del Comune di Garbagnate Monastero è da ritenere ammissibile sotto il profilo soggettivo, in quanto proveniente dal soggetto legittimato a proporla, e sotto il profilo oggettivo perchè relativa alla gestione del personale ed ai suoi potenziali effetti sulla contabilità dell'ente locale.

Considerato in diritto

1. In via preliminare va considerato che questa Sezione si è espressa a più riprese e diffusamente in tema di spesa per il personale degli enti locali nonché di possibilità e vincoli relativi alle nuove assunzioni (veggasi tra gli altri i pareri n. 17/2008 , n 30/2008 , n 104/2008, n. 4 /2009, n. 186/2009/PAR).

Per quanto concerne la questione ora sollevata occorre, pure, ribadire l'orientamento più volte manifestato dalla Sezione secondo il quale la scelta concreta circa la modalità per sopperire al fabbisogno di personale e, in genere, per soddisfare le esigenze di effettivi rispetto alle dotazioni organiche rientra nel novero dell'attività discrezionale amministrativa dell'ente poiché trattasi di scelta organizzativa riservata dalla legge all'amministrazione pubblica interessata (ex multis: deliberazione n. 34/pareri/2008).

Pertanto, il parere non può che incentrarsi sull'analisi della disciplina normativa applicabile al caso in esame, emergente dalla ricognizione degli interventi legislativi in materia di criteri e limiti per l'assunzione di personale, con specifico

riferimento agli enti, quale quello autore del quesito, aventi popolazione inferiore ai 5000 abitanti e, quindi, non soggetti alla disciplina del patto di stabilità interno. Ebbene, il quadro normativo di riferimento, finalizzato sin dalla legge finanziaria del 2002 all'obiettivo di una riduzione programmata delle spese del personale, ha subito alcune rilevanti modifiche con la legge n. 244/2007 (finanziaria 2008) che ha reso più flessibile l'impianto delineato dalla precedente legislazione, prevedendo per gli enti non soggetti al Patto di stabilità la possibilità di avvalersi, nel procedere a nuove assunzioni di personale, delle deroghe introdotte dall'art. 19, comma 8, della legge n. 448/2001 (art. 3, comma 121, della legge n. 244/2007) in presenza del verificarsi di talune precise condizioni:

- il volume complessivo della spesa per il personale in servizio che non deve superare il parametro obiettivo valido per l'accertamento della condizione di ente strutturalmente deficitario, ridotto del 50%;
- il rapporto medio dipendenti in servizio/popolazione residente che non deve essere superiore a quello determinato per gli enti in condizione di dissesto, ridotto del 20%.

La disciplina così delineata è stata poi, modificata in maniera significativa dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, di conversione del D.L. 25 giugno 2008, n. 112, che ha inciso sul regime delle assunzioni e sul sistema di governo delle spese di personale degli enti locali nonché sul ricorso al lavoro flessibile nell'ambito delle pubbliche amministrazioni.

In particolare, l'art. 76, comma 2, della legge n. 133/2008 ha sospeso, fino all'emanazione di apposito decreto previsto dal comma 6, le deroghe consentite dall'art. 3, comma 121, della legge n. 244/2007, con la sola eccezione dei comuni con numero massimo di dipendenti a tempo pieno inferiore o pari a 10.

Allo stato, per i comuni non soggetti al Patto di stabilità, la disciplina applicabile è quella contenuta nel comma 562 dell'articolo unico della legge n. 296/2006 (finanziaria 2007), a tenore del quale "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" e non possono essere incrementate del costo di nuove assunzioni, se non nel limite delle cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nell'anno precedente.

I due obblighi posti a carico dell'ente locale non sono alternativi ma si cumulano, con l'evidente finalità di evitare che assunzioni operate nell'ultima parte dell'anno provochino costi destinati ad incidere negativamente sui futuri bilanci dell'ente.

Punto qualificante della normativa richiamata è proprio il riferimento al tetto di spesa che non può superare il costo storico di raffronto rappresentato

dall'ammontare degli oneri di personale impegnati nell'anno 2004, a meno che l'ente non si trovi nelle condizioni di beneficiare del regime di deroga.

2. Per quanto concerne i vincoli posti dal comma 562 circa il divieto di nuove assunzioni, si ritiene di ribadire l'interpretazione sostenuta dalla Sezione (deliberazioni n. 33/pareri/2008 e n. 4/2009/PAR) secondo cui è da ritenere che l'inciso "complessivamente intervenute nel precedente anno" sia da intendere nel senso di cessazioni dal servizio intervenute anche in pregressi esercizi ma rifluenti nell'anno precedente a quello considerato in modo da formare un numero di vacanze complessivamente utilizzabili.

È da richiamare, altresì, l'orientamento di alcune Sezioni della Corte dei conti (Sez. reg. Piemonte, parere n. 8/2008; Sez. reg. Sardegna, parere n. 15/2007), condiviso da questa Sezione, favorevole a ricomprendere nelle ipotesi di cessazione dal servizio non solo i casi di effettiva estinzione del rapporto di lavoro, ma anche quelli di trasferimento del personale ad altra amministrazione attraverso le procedure di mobilità.

Infine, relativamente alla posizione dei comuni che in via di eccezione, nel protrarsi del regime di sospensione, sono autorizzati ad avvalersi delle particolari condizioni di deroga, la Sezione non può che confermare l'indirizzo interpretativo già sostenuto secondo il quale la presenza anche di un solo dipendente part-time, oltre ai dieci dipendenti a tempo pieno, non consente l'assunzione in deroga di ulteriori risorse (delibere n. 96/pareri/2008 e n. 1117/2009/PAR).

Un'interpretazione diversa, come è stato correttamente rilevato, potrebbe legittimare un numero di assunzioni teoricamente illimitato, purché non a tempo pieno, vanificando la ratio della norma "sospensiva" ex art. 76, co. 2, legge n.133/2008. Quest'ultima, attraverso la fissazione di un tetto massimo di dipendenti a tempo pieno che, solo, può giustificare il superamento dei vincoli del costo storico e del divieto di nuove assunzioni, è chiaramente finalizzata, infatti, al contenimento della spesa per il personale, quale importante componente della spesa corrente dell'esercizio in corso, destinato a consolidarsi negli esercizi futuri.

3. Conclusivamente, nella situazione prospettata dal Comune di Garbagnate Monastero, la Sezione:

- richiama le affermazioni rese circa l'ambito applicativo ed i vincoli dell'art. 1, comma 562, della legge n. 296/2006 per gli enti locali non soggetti al Patto di stabilità interno;
- ribadisce l'indirizzo interpretativo dell'art. 76, co. 2, della legge n. 133/2008, secondo cui l'ente può procedere a nuove assunzioni ed a

superare il tetto della spesa impegnata nel 2004 esclusivamente qualora disponga di un numero di dipendenti a tempo pieno non superiore a dieci, senza altre unità part-time, e si trovi nelle condizioni per beneficiare del regime di deroga ex art. 3, co. 121, della legge n. 244/2007.

P.Q.M.

nelle considerazioni espresse è il parere della Sezione.

Il Relatore
(Cons Angelo Ferraro)

Il Presidente
(Dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria
Depositata il 14 aprile 2010
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)