



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

composta dai Magistrati:

|                              |                         |
|------------------------------|-------------------------|
| dott. Nicola Mastropasqua    | Presidente              |
| dott. Giuliano Sala          | Consigliere             |
| dott. Giancarlo Penco        | Consigliere             |
| dott. Angelo Ferraro         | Consigliere             |
| dott. Gianluca Braghò        | Referendario            |
| dott.ssa Alessandra Olessina | Referendario            |
| dott. Massimo Valero         | Referendario (relatore) |

**nella camera di consiglio del 14 gennaio 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, e ss.m.i.;

Visto il Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267;

Vista la Legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista nota n. 35722 del 16 novembre 2009, con la quale il Sindaco del Comune di Merate (Lc) ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

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 del 2003;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna camera di consiglio per deliberare sulla richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Merate (Lc);

Udito il relatore, dott. Massimo Valero

### **PREMESSA**

Con la nota indicata in epigrafe il Sindaco del Comune di Merate (Lc) ha richiesto parere alla Sezione su quanto segue.

Il Comune di Merate, ente che ha sempre rispettato il patto di stabilità, intende potenziare il servizio di Polizia locale, mediante l'assunzione di dipendenti da destinare a tale servizio. A tal fine pone i seguenti quesiti:

- 1) Quali sono i vincoli vigenti, per un ente soggetto al patto di stabilità, in materia di assunzione di personale?
- 2) Quali sono le interpretazioni corrette da dare ai vincoli esistenti (per alcuni di essi ve ne sono molteplici)?
- 3) La deroga prevista dall'art.3, comma 120, della legge n.244/2007 è ancora utilizzabile ed entro quali limiti?
- 4) Nel caso in cui sia ancora ammissibile effettuare assunzioni in virtù della deroga prevista dall'art.3, comma 120, della legge n.244/2007, le relative spese aggiuntive effettuate devono essere computate ai fini del rispetto dei vincoli per l'anno successivo?
- 5) Il comune di Merate è socio di un'Azienda speciale consortile che ha come scopo la gestione dei servizi alla persona e alla famiglia. Le spese del personale assunto da tale Azienda speciale sono da imputare ai comuni soci, o tale regola vale solo per il personale comunale trasferito alla stessa?
- 6) Quanto sub punto 5) vale per le società alle quali partecipa il comune, perché comunque facenti capo allo stesso?
- 7) Le spese di collaborazione professionale sono, per gli enti soggetti al patto di stabilità, da computarsi tra le spese di personale. Ma per esse e per le consulenze è necessario il preventivo parere della Corte dei conti, ex D.L. n.78/2009?
- 8) Le spese di consulenza e le collaborazioni professionali di importo superiore ad euro 5.000 sono ancora da inviare successivamente alla Corte dei conti?

## IN VIA PRELIMINARE

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7, comma 8, 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 8, 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 s'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 Sez. controllo Lombardia 11 febbraio 2009, n. 36).

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 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 e le Province possano chiedere direttamente i pareri alla Sezione regionale di controllo.

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 nell'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.

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

## **NEL MERITO**

1) Occorre preliminarmente osservare che i quesiti sub 1) e 2) della richiesta proveniente dal Comune di Merate hanno ad oggetto la disciplina vigente in materia di assunzioni di personale, da parte degli Enti soggetti ai vincoli derivanti dal patto di stabilità, e le relative interpretazioni giurisprudenziali. Una tale formulazione dei quesiti non costituisce una specifica richiesta di parere, ma implica piuttosto una generica ricognizione della normativa in materia e di tutti i pareri già emessi in proposito.

Il Comune dovrà conformare la propria attività gestionale alle norme rinvenibili nell'ordinamento e, nell'ambito della propria discrezionalità e senza alcun vincolo, potrà anche riferirsi alle conclusioni contenute nei numerosi pareri emessi in precedenza da questa Sezione su specifici aspetti applicativi della disciplina di riferimento.

Quanto alla normativa vigente, si deve considerare principale norma di riferimento, l'art. 76 della Legge 6 agosto 2008, n. 133 (Conversione del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 - Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione Tributaria).

In particolare si richiama quanto previsto nei commi da 4 a 7 del citato articolo. In caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno nell'esercizio

precedente è fatto divieto agli enti di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione continuata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto; è fatto altresì divieto agli enti di stipulare contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi della disposizione stessa. Ai fini del concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, gli enti sottoposti al patto di stabilità interno assicurano la riduzione dell'incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti, con particolare riferimento alle dinamiche di crescita della spesa per la contrattazione integrativa, tenuto anche conto delle corrispondenti disposizioni dettate per le amministrazioni statali. Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, da emanarsi entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, previo accordo tra Governo, regioni e autonomie locali da concludersi in sede di conferenza unificata, sono definiti 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. In tale sede sono altresì definiti: a) criteri e modalità per estendere la norma anche agli enti non sottoposti al patto di stabilità interno; b) criteri e parametri - con riferimento agli articoli 90 e 110 del del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 e considerando in via prioritaria il rapporto tra la popolazione dell'ente ed il numero dei dipendenti in servizio - volti alla riduzione dell'affidamento di incarichi a soggetti esterni all'ente, con particolare riferimento agli incarichi dirigenziali e alla fissazione di tetti retributivi non superabili in relazione ai singoli incarichi e di tetti di spesa complessivi per gli enti; c) criteri e parametri - considerando quale base di riferimento il rapporto tra numero dei dirigenti e dipendenti in servizio negli enti - volti alla riduzione dell'incidenza percentuale delle posizioni dirigenziali in organico. Fino all'emanazione del decreto di cui al comma 6 è fatto divieto agli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o superiore al 50% delle spese correnti di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale.

2) Quanto alle interpretazioni corrette da dare ai vincoli esistenti in materia di assunzioni, pur evidenziando che l'estrema genericità del quesito non può rendere esaustiva la risposta di questa Sezione, si richiama, fra i vari pareri già rilasciati, la deliberazione n.973/2009 del 6 novembre 2009, in cui è stato chiarito che l'assenza del parametro richiamato nella citata norma, che sarà stabilito con DPCM, non può comunque comportare la vanificazione del principio di contenimento della spesa, che potrebbe verificarsi qualora l'Ente tenesse in considerazione la sola incidenza percentuale tra spese di personale e spese correnti e non considerasse la pregressa incidenza della spesa di personale quale tetto di spesa per perseguire l'obiettivo imposto dal Legislatore. Infatti, una tale interpretazione porterebbe alla violazione del principio stesso, nel caso in cui, pur tenendo fermo il rapporto percentuale tra le due tipologie di spese (o addirittura riducendo la percentuale relativa al personale) l'espansione della spesa corrente portasse ad un corrispondente incremento, in termini assoluti, delle spese per il personale. Pertanto, il dato cui l'ente dovrà fare riferimento per garantire l'effettivo contenimento della spesa sarà quello relativo ai tetti di spesa per il personale.

3) L'art.3, comma 120, della legge n.244/2007 ha modificato l'articolo 1, comma 557, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, prevedendo che *«Eventuali deroghe ai sensi dell'articolo 19, comma 8, della legge 28 dicembre 2001, n. 448, fermi restando i vincoli fissati dal patto di stabilità per l'esercizio in corso, devono comunque assicurare il rispetto delle seguenti ulteriori condizioni:*

*a) che l'ente abbia rispettato il patto di stabilità nell'ultimo triennio;*

*b) 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;*

*c) che il rapporto medio tra dipendenti in servizio e popolazione residente non superi quello determinato per gli enti in condizioni di dissesto».*

Tali condizioni di deroga, previste per gli Enti tenuti al rispetto delle regole del patto di stabilità, sono da ritenersi vigenti. Infatti la sospensione delle deroghe ai limiti delle assunzioni ha riguardato le sole eccezioni di cui al successivo comma 121 dello stesso articolo di legge, dettato per gli Enti non soggetti a patto di stabilità (in attesa dell'emanazione del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui al comma 6, le deroghe previste

sono sospese, ad eccezione dei comuni con un numero massimo di dipendenti a tempo pieno non superiore a dieci).

4) Nel caso in cui il Comune possa effettuare assunzioni in virtù della deroga prevista dall'art.3, comma 120, della legge n.244/2007, le relative spese aggiuntive effettuate devono essere computate ai fini del rispetto dei vincoli per l'anno successivo.

5) Le spese del personale assunto da un'Azienda speciale consortile sono da imputare ai comuni soci, com'è stato già chiarito da questa Sezione nel parere n.79/2008 del 22 ottobre 2008. In tale occasione è stato messo in luce che nel concetto di spesa per il personale dell'ente deve essere inclusa anche la spesa sostenuta dal soggetto (organismo variamente denominato comunque facente capo all'ente) a cui è stato affidato il servizio (nella specie l'azienda speciale consortile). E' inevitabile, infatti, che la spesa per il personale assunto dall'azienda speciale sia destinata ad avere ripercussioni anche sul bilancio del Comune. È stato osservato che, in generale, la gestione associata dei servizi pubblici deve ritenersi finalizzata al perseguimento di obiettivi di maggiore efficacia, efficienza ed economicità nella resa del servizio. In quest'ottica, la disciplina vincolistica in materia di personale non può non essere intesa come riferibile non soltanto all'ente stesso, ma anche a tutte le forme di cooperazione interlocale oltre che di esternalizzazione in senso stretto, le quali, altrimenti, potrebbero costituire strumenti di elusione dei vincoli di legge. Pertanto, ogni ente deve attentamente valutare l'*an* e il *quomodo* dell'espletamento del servizio pubblico, procedendo ad esternalizzare lo stesso o a svolgerlo in maniera associata solo quando ciò risulti essere effettivamente la soluzione migliore, in termini di efficacia, efficienza ed economicità, in alternativa alla gestione diretta da parte dell'ente stesso. Diversamente, l'affidamento del servizio, se utilizzato unicamente come meccanismo organizzativo elusivo dei limiti imposti dalla legge alla spesa per il personale, si configurerebbe senz'altro illegittimo.

In funzione antielusiva delle norme in materia di Patto di stabilità, i lavoratori assunti direttamente o trasferiti dal comune ad una Azienda speciale senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, debbono considerarsi, ai fini del calcolo della spesa per il personale dell'ente pubblico, dipendenti comunali a tutti gli effetti.

Come già chiarito nel parere n.384/2009 del 29 giugno 2009, le disposizioni limitative della spesa contenute nelle leggi finanziarie ed il rafforzamento del processo di svolgimento di funzioni con modalità organizzative indirizzate alla efficienza del servizio ed al contenimento della spesa di personale degli enti territoriali sono espressione di un'unica esigenza e, pertanto, il dato relativo alla spesa di personale da prendere in considerazione non può essere solo quello del Comune o degli organismi partecipati poiché si tratterebbe di un dato incompleto e fuorviante (anche per le operazioni elusive dei vincoli cui potrebbe prestarsi) ma quello complessivo degli enti.

Peraltro, lo stesso comma 1, dell'art. 76 del d.l. n. 112/2008, come convertito in L. n. 133/2008, include fra le spese di personale dell'ente anche quelle sostenute da tutti i soggetti esterni, a vario titolo partecipati dall'ente locale.

6) Quanto esposto sub punto 5) vale per le società alle quali partecipa il comune, perché comunque facenti capo allo stesso.

7) Quanto alle spese di collaborazione professionale e alle consulenze, la Sezione centrale di controllo di legittimità della Corte dei conti, con deliberazione n. 20/2009/P del 25 novembre 2009 ha chiarito che l'art. 17, commi 30 e 30 bis del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 3 agosto 2009, n. 102, non è applicabile nei confronti degli enti locali territoriali e delle rispettive articolazioni.

Rinviando alla lettura integrale della citata deliberazione, si evidenzia che la Sezione centrale, con una lettura "costituzionalmente orientata" della norma in questione, ha ritenuto che "una competenza statale in materia di controlli preventivi di legittimità sugli enti locali sarebbe incompatibile con la vigente Costituzione, anche ove fosse invocata la potestà legislativa concorrente in materia di "armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario", inserita nell'elenco dell'art. 117, terzo comma, Cost.: ciò in quanto, in disparte la difficoltà di ritenere che gli equilibri della finanza pubblica possano dipendere in misura sostanziale dagli atti di conferimento di incarichi e consulenze, la norma in contestazione, ove intendesse sottoporre a controlli interdittivi (e non meramente collaborativi) singoli atti di regioni o enti locali, anziché limitarsi all'indicazione

dell'esigenza di una verifica più rigorosa delle spese correnti per incarichi e consulenze, esorbiterebbe dalla competenza dello Stato, il quale è legittimato a porre solo i "principi fondamentali", rimanendo nell'autonomia di Regioni ed enti locali la concreta previsione degli strumenti e dei procedimenti di verifica, in applicazione dell'autonomia amministrativa riconosciuta dall'art. 118 della Costituzione, nonché dell'autonomia finanziaria prevista dall'art. 119 della Costituzione, che risulterebbe compromessa qualora l'intervento statale intervenisse sulle singole scelte degli enti locali, anziché limitarsi ad una disciplina di principio delle politiche di bilancio, con la fissazione di tetti generali al disavanzo od alla spesa corrente, in via transitoria ed in vista di specifici obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica (si vedano, al riguardo, le citate sentenze della Corte costituzionale n. 417/2005 e n. 284/2009)..."

8) Le spese di consulenza e le collaborazioni professionali di importo superiore ad euro 5.000 sono ancora da inviare successivamente alla Corte dei conti. Infatti, è tuttora vigente l'art 1, comma 173 della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006), che dispone: "gli atti di spesa relativi ai commi 9,10, 56 e 57 di importo superiore a 5.000 euro devono essere trasmessi alla competente sezione della Corte dei conti per l'esercizio del controllo successivo sulla gestione".

Questa Sezione, con il recente parere n.213/2009 del 14 maggio 2009 ha ribadito che l'invio di tali atti di spesa alla Corte dei conti è finalizzato all'esercizio del controllo successivo sulla gestione e che, di conseguenza, l'obbligo di trasmissione della documentazione di spesa, di cui al comma 173 dell'art 1 della legge n. 266/2005, va correlato all'esercizio effettivo del controllo, rispetto al quale è strumentale.

Si sottolinea, infine, che in tale occasione, questa Sezione ha richiamato la necessità, perché prevista da disposizioni non espressamente abrogate e non incompatibili con quelle successive, che sull'atto di affidamento di determinati incarichi esterni da parte dell'ente locale venga preventivamente acquisita la valutazione dell'organo di revisione economico-finanziaria.

**P.Q.M.**

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore  
(dott. Massimo Valero)

Il Presidente  
(dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria

il 14 gennaio 2010

Il Direttore della Segreteria  
(dott.ssa Daniela Parisini)