

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. 7709 del 19 luglio 2010 con la quale il Sindaco del comune di Pedrengo (BG) ha chiesto un parere in merito all'abrogazione del regime speciale della deroga dettata dal D.L. 78/2010;

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 Pedrengo;
Udito il relatore, cons. Antonio Caruso;

PREMESSO CHE

Il Sindaco del Comune di Pedrengo (BG), con nota n. 7709 del 19 luglio 2010, ha formulato alla Sezione una richiesta di parere in merito all'abrogazione del regime speciale della deroga dettata dal D.L. 78/2010.

Al fine di meglio illustrare l'articolato quesito, il richiedente ha premesso che:

- l'ente è soggetto al rispetto del Patto di Stabilità Interno, rispettato nel triennio 2007/2009;
- nel corso del 2010, prima dell'entrata in vigore del D.L. 78/2010, lo stesso ha preso atto del rientro in servizio di dipendente in aspettativa sindacale dal 01.09.2008;
- l'Amministrazione comunale ha contestualmente deliberato, nell'ambito della programmazione triennale del fabbisogno del personale, di occupare, mediante il rientro del predetto dipendente ed in alternativa ad una nuova assunzione dall'esterno, n. 1 posto che si è reso vacante il 1 luglio 2009;
- a seguito di tale rientro in servizio la spesa complessiva per il personale dipendente prevista per l'anno 2010 è superiore al corrispondente ammontare dell'anno 2009 nella misura dell' 1,16 %;
- il Comune nel corso del 2010, prima dell'entrata in vigore del D. L. 78/2010, al momento dell'assunzione della delibera della programmazione triennale del fabbisogno del personale, essendo in presenza di tutte le condizioni previste dall'art. 1, comma 557, della Legge 296/2006, così come da ultimo modificato dalla Legge 24.12.2007, n.244 (Legge Finanziaria 2008), si è avvalso della deroga all'osservanza del limite di spesa del personale;

Ciò premesso, dato che il regime speciale della deroga è stato abrogato dall'art. 14, comma 7, del DL. n. 78/2010, che ha riscritto interamente l'art. 1, comma 557, della Legge 296/2006 e successive modificazioni, l'organo rappresentativo dell'ente con la nota in epigrafe espone alla Sezione i seguenti punti problematici chiedendo se:

1) l'ente sia comunque tenuto a ridurre la spesa del personale per l'anno 2010 al di sotto del limite definito dall'importo effettivamente impegnato nell'anno 2009, oppure possa legittimamente tener conto della spesa conseguente al rientro in servizio del dipendente in aspettativa sindacale, destinato ad occupare, in alternativa ad una nuova assunzione dall'esterno, n. 1 posto che si è reso vacante il 1 luglio 2009. In altri termini, il Comune dovrà riportare la spesa del personale per l'anno 2010 a valori inferiori rispetto a quella dell'anno 2009, oppure potrà legittimamente mantenere il

tetto della spesa comprensivo dell'aumento in deroga 2010 ante D.L. n. 78/2010?

2) l'ente possa procedere entro il 31/12/2010 alla sostituzione di n. 1 dipendente che ha chiesto la mobilità volontaria verso altro ente mantenendosi entro il tetto di spesa del personale comprensivo della spesa di cui al precedente punto 1), ossia inclusivo dell'aumento in deroga 2010 ante D.L. n. 78/2010;

3) nell'ipotesi in cui la sostituzione di n. 1 dipendente entro il 31/12/2010, rimanendo entro il tetto di spesa stabilito (anno 2009 oppure 2009 incluso l'aumento in deroga 2010), provocasse però la mancata riduzione della spesa del personale dell'anno 2011 rispetto all'anno 2010, ciò determinerebbe esclusivamente il divieto di assunzione a qualsiasi titolo per l'anno successivo, cioè per l'anno 2012;

4) nel calcolare la spesa complessiva del personale l'Ente possa tener conto della spesa complessiva in ragione d'anno dei dipendenti cessati e non immediatamente sostituiti.

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 Pedrengo (BG), la Sezione evidenzia quanto segue.

AMMISSIBILITA'

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 che gli articolati quesiti in cui la stessa si snoda, nonostante sembrino puntuali e strumentali all'adozione di specifici atti di gestione, rientranti nella sfera discrezionale della potestà amministrativa dell'ente, si schiudono in realtà a considerazioni giuridiche di portata generale

ed astratta, senza interferenze con la funzione di amministrazione attiva. Le questioni rappresentate, inoltre, rientrano nel perimetro della nozione di contabilità pubblica, concernendo l'astratta interpretazione di norme di leggi finanziarie, tendenti al concorso delle autonomie territoriali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, fissati per l'osservanza del patto di stabilità interno ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica (a questo fine è testualmente posto il vincolo di riduzione della spesa del personale di cui all'art. 1, comma 557 della legge 27 dicembre 2006 n. 296, come modificato dal comma 120 dell'art. 3 della legge n. 244 del 2007 - legge finanziaria per il 2008; dall'art. 76 del d.l. 25 giugno 2008 n. 112, conv. in l. 6 agosto 2008, n. 133; da ultimo, dall'art. 14, comma 7 e ss. del d.l. 31 maggio 2010, n. 78).

Per i suddetti motivi la presente richiesta di parere è oggettivamente ammissibile e può essere esaminata nel merito.

MERITO

La Sezione, in risposta ai quesiti riportati nelle premesse in fatto, precisato che ha già avuto occasione di pronunciarsi in materia di spese di personale, opera un breve richiamo al vigente quadro normativo, recentemente novellato dal decreto legge n. 78/2010, convertito con modifiche nella legge n. 122 del 30 luglio 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.

L'ente locale conseguentemente dovrà orientare le scelte relative al quadro fattuale rappresentato nelle premesse in ossequio alla normativa attualmente in vigore.

La Sezione è chiamata ad un'ultima precisazione in tema di computo delle spese per il personale. Il richiedente solleva l'interrogativo se l'ente possa tener conto della spesa complessiva in ragione d'anno dei dipendenti cessati e non immediatamente sostituiti.

Sul punto si richiama l'orientamento già espresso dal giudice contabile in precedenti pronunce, tra le quali la deliberazione n. 134 del 2009, che opta per il conteggio delle spese effettivamente sostenute per il personale, con ciò riferendosi al trattamento economico effettivamente corrisposto all'avente diritto.

La Sezione, al fine di meglio illuminare il Comune richiedente alla luce degli ultimi interventi legislativi di riforma, trae le seguenti considerazioni conclusive:

1. con riferimento al primo quesito, venuti meno i favorevoli effetti normativi del regime di deroga in materia di spese per il personale, abrogato, l'ente dovrà attenersi ai vincoli attualmente operanti con conseguente esclusione di ogni soluzione estensiva che possa legittimare il mantenimento di un tetto di spesa comprensivo dell'aumento in deroga 2010 ante d.l. 78/2010, così raggiunto per effetto del rientro in servizio del dipendente in aspettativa sindacale;
2. fermo restando che la decisione in merito alla sostituzione di n. 1 dipendente che ha chiesto la mobilità volontaria verso altro ente rientra nell'ambito di discrezionalità dell'ente locale, quest'ultimo dovrà adottare ogni soluzione conforme alla legge potendosi avvalere, come ausilio, degli approdi giurisprudenziali di questo organo magistratuale. I conseguenti effetti delle

iniziative amministrative intraprese si porrebbero contra legem qualora dovesse risultare un tetto di spesa per il personale ancora beneficiario dell'ormai soppresso regime derogatorio al generale principio di riduzione e contenimento di tale tipologia di spesa.

3. In risposta al quesito n. 3 la Sezione richiama le precedenti osservazioni in materia di misure sanzionatorie, fissate ex lege, scaturenti dall'inosservanza dell'innovato quadro normativo sopra ricostruito;
4. La soluzione del 4 quesito, come sopra detto, tiene conto conteggio delle spese effettivamente sostenute per il personale.

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)