



REPUBBLICA ITALIANA

la

Corte dei conti

Sezione regionale del controllo

per l'Emilia - Romagna

composta dai Magistrati

Presidente	Mario Donno;
Consigliere	Massimo Romano;
Consigliere	Ugo Marchetti;
Referendario	Benedetta Cossu (relatore);
Referendario	Riccardo Patumi.

visto l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

visto il T.U. delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni ed integrazioni;

vista la legge 14 gennaio 1994 n. 20, il decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito nella legge 20 dicembre 1996, n. 639 recanti disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della Corte dei conti;

visto l'articolo 27 della legge 24 novembre 2000, n. 340;

visto il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite in data

16 giugno 2000 e successive modifiche;

vista la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3;

visto l'articolo 17, comma 31, D.L. 1 luglio 2009, n. 78 convertito in legge 3 agosto 2009, n. 102;

vista la legge della Regione Emilia-Romagna n. 13 del 9 ottobre 2009, istitutiva del Consiglio delle Autonomie, insediatosi il 17 dicembre 2009;

vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 4 giugno 2009 n. 9/ SEZAUT/2009/Inpr;

viste le deliberazioni delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 8 del 26 marzo 2010 e 54 del 17 novembre 2010;

vista la richiesta di parere avanzata dal Sindaco del Comune di Mirandola (MO) in data 8 settembre 2011;

visto il parere del gruppo tecnico istituito presso il Consiglio delle Autonomie Locali;

vista l'ordinanza presidenziale 26 del 4 novembre 2011, con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale della Sezione;

udito nella Camera di consiglio il magistrato relatore, referendario Benedetta Cossu;

Premesso

Con la nota indicata in epigrafe il Sindaco del Comune di Mirandola ha inoltrato a questa Sezione, ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003 n. 131, richiesta di parere riguardante la possibilità di applicare l'articolo 19, comma 6 quater, d.lgs. 165/2001, così come introdotto dall'articolo 1 d.lgs. 141/2011, anche agli incarichi dirigenziali a contratto conferiti ai sensi

dell'articolo 110, comma 1, d.lgs. 267/2000 da parte di un ente locale non soggetto al patto di stabilità interno, quale è l'Unione di Comuni.

Nella richiesta di parere si rappresenta che l'Unione Comuni modenesi Area Nord –di cui il Comune di Mirandola fa parte e per conto del quale svolge l'attività di gestione amministrativa, contabile e previdenziale del personale in forza di apposita convenzione stipulata il 30.12.2008- ha assunto, in data 1 gennaio 2007, con contratto di lavoro a tempo determinato, ai sensi dell'articolo 110, comma 1, d.lgs. 267/2000, il dirigente responsabile dell'Area Entrate.

Il Comune istante, tenuto conto che tale contratto scadrà il 23 dicembre 2011, intende conoscere se l'Unione puo' procedere alla stipula di un nuovo contratto con le medesime caratteristiche.

Espone, inoltre, il Comune che la dotazione organica dirigenziale a tempo indeterminato dell'Unione ha tre posti; pertanto, ove si ritenesse applicabile la percentuale (18%) prevista nell'articolo 19, comma 6 quater, d.lgs. 165/2001, il rinnovo del contratto del responsabile dell'Area Entrate avverrebbe nel pieno rispetto della disciplina ivi prevista.

Ammissibilità soggettiva ed oggettiva della richiesta di parere.

Preliminarmente la Sezione è chiamata a valutare la sussistenza dei requisiti di ammissibilità soggettiva ed oggettiva della richiesta di parere, tenuto conto che l'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003 - disposizione che costituisce il fondamento normativo della funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti - attribuisce alle Regioni e, tramite il

Consiglio delle Autonomie locali, se istituito, anche ai Comuni, Province e Città metropolitane la facoltà di richiedere alla Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

Ai fini della sussistenza dei requisiti di ammissibilità soggettiva, consistente nella verifica della legittimazione in capo al soggetto che formula il quesito, si osserva in primo luogo che la richiesta di parere è stata inoltrata a questa Sezione tramite il Consiglio delle Autonomie locali istituito con legge regionale 9 ottobre 2009, n. 13 ed insediatosi il 17 dicembre 2009.

In relazione al soggetto legittimato a rivolgere alla Sezione richiesta di parere - che deve essere individuato nell'organo di vertice dell'ente che, per il Comune, ai sensi dell'articolo 50, II Comma, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, è il Sindaco - la richiesta di parere in esame è, sotto tale profilo ammissibile, in quanto sottoscritta da tale organo.

La valutazione della sussistenza dei presupposti di ammissibilità oggettiva è volta a stabilire l'inerenza del quesito proposto con le materie di contabilità pubblica; la rilevanza generale della questione proposta; la mancanza di una diretta funzionalità della richiesta di parere rispetto all'adozione di concreti atti di gestione e l'assenza di valutazione su comportamenti amministrativi già compiuti o su provvedimenti già adottati; l'assenza di interferenze con la funzioni giurisdizionale intestata alla Corte dei Conti o ad altre giurisdizioni, né con procedimenti in corso presso la Procura della Corte dei Conti.

In relazione al primo presupposto la Sezione osserva che l'ambito di estensione della nozione di contabilità pubblica strumentale all'esercizio della funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali della Corte dei Conti era stato inizialmente

delimitato dalla Sezione delle Autonomie nel documento approvato nell'adunanza del 27 aprile 2004 e nelle successive deliberazioni n.5 del 17 febbraio 2006 e 9 del 4 giugno 2009. Nelle predette deliberazioni si affermava che la funzione consultiva esercitabile dalle Sezioni regionali doveva essere riferibile esclusivamente *"all'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli"*.

Su tale assetto è successivamente intervenuto il legislatore con le previsioni di cui all'art. 17, comma 31, del D.L. n. 78 del 2009, convertito in legge 3 agosto 2009, n.102, il quale ha assegnato alle Sezioni riunite della Corte dei conti un potere di indirizzo interpretativo nei confronti delle Sezioni regionali di controllo competenti a rendere pareri in materia di contabilità pubblica, e ciò con la finalità di garantire la coerenza dell'unitaria attività svolta dalla Corte dei conti per le funzioni che ad essa spettano in materia di coordinamento della finanza pubblica.

La citata norma prevede infatti che, nella materia di coordinamento della finanza pubblica, al fine di garantire un'uniformità di indirizzo da parte della Corte dei Conti, su rimessione del Presidente della Corte medesima, le Sezioni Riunite possono adottare *"pronunce di orientamento generale sulle questioni risolte in maniera difforme dalle sezioni regionali di controllo nonché sui casi che presentano una questione di massima di particolare rilevanza. Tutte le sezioni regionali di controllo si conformano alle pronunce di orientamento generale adottate dalle sezioni riunite"*.

Tra le pronunce di orientamento generale delle Sezioni Riunite

in sede di controllo di recente intervenute si segnala la deliberazione n. 54 del 17 novembre 2010. In tale deliberazione è stata ulteriormente precisata, rispetto alla deliberazione della Sezione delle autonomie n. 5 del 17 febbraio 2006, la nozione di contabilità pubblica "strumentale" all'esercizio dell'attività consultiva, nel cui ambito devono essere ricomprese, oltre alle questioni tradizionalmente riconducibili al concetto di contabilità pubblica, inteso come sistema di principi e norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici, anche i *"quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti da principi di coordinamento della finanza pubblica (...), contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio"*. In tale delibera le Sezioni Riunite hanno, in particolare, precisato che ulteriori materie (quali ad esempio quelle relative ad alcuni aspetti della disciplina in tema di personale), estranee, nel loro nucleo originario, alla contabilità pubblica- in una visione dinamica dell'accezione che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della "gestione del bilancio" a quello inerente i "relativi equilibri" - possono ritenersi ad essa riconducibili, per effetto della particolare considerazione riservata dal legislatore, nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica. Ciò limitatamente, tuttavia, alle questioni che riflettono problematiche interpretative inerenti alle suddette statuizioni recanti i menzionati limiti e divieti, strumentali al raggiungimento degli specifici obiettivi di contenimento della spesa ed idonei a ripercuotersi sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui relativi equilibri di bilancio.

Ciò premesso, la Sezione ritiene che la richiesta di parere

formulata dal Comune di Mirandola rientri nell'ambito della contabilità pubblica trattandosi di interpretazione di norme che, attenendo ai limiti percentuali e ai vincoli finanziari degli incarichi dirigenziali, possono incidere direttamente sul bilancio dell'Ente (in particolare sul versante della spesa del personale) nonché ripercuotersi sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sulla tenuta dei relativi equilibri di bilancio.

In ordine alla sussistenza degli altri requisiti di ammissibilità oggettiva la Sezione ritiene che la richiesta di parere in esame presenta il carattere della generalità nei limiti in cui la Sezione potrà pronunciarsi mediante l'indicazione di principi che possano essere utilizzati anche da parte di altri enti qualora insorgesse la medesima questione interpretativa (applicabilità dell'articolo 19, comma 6 *quater*, d.lgs n.165/2001 alle Unioni di Comuni o ad enti locali non tenuti al rispetto del patto di stabilità); non interferisce con funzioni di controllo o giurisdizionali svolte dalla magistratura contabile e neppure con un giudizio civile o amministrativo pendente.

Alla luce delle suesposte considerazioni, la richiesta di parere in esame risulta ammissibile sotto il profilo soggettivo ed oggettivo e può essere esaminata nel

MERITO

1. Il quesito posto dal Sindaco di Mirandola è volto a conoscere il parere della Sezione in merito alla possibilità di applicare la disposizione di cui all'articolo 19, comma 6 *quater*, d.lgs 30 marzo 2001, n. 165, così come introdotto dall'articolo 1 d.lgs. 1 agosto 2011, n. 141, agli incarichi dirigenziali a contratto conferiti, ai sensi dell'articolo 110, comma 1, d.lgs. 267/2000, da parte di un ente locale non soggetto al patto di stabilità interno, quale è l'Unione di Comuni.

2. L'articolo 19, comma 6 *quater*, d.lgs. cit. stabilisce, testualmente, che *“Per gli enti locali, che risultano collocati nella classe di virtuosità di cui all'articolo 20, comma 3, del decreto legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, come individuati con il decreto di cui al comma 2 del medesimo articolo, il numero complessivo degli incarichi a contratto nella dotazione organica dirigenziale, conferibili ai sensi dell'articolo 110, comma 1, del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, non può in ogni caso superare la percentuale del diciotto per cento della dotazione organica della qualifica dirigenziale a tempo indeterminato. Si applica quanto previsto dal comma 6 bis”*.

L'interpretazione e la concreta applicazione della predetta disposizione è strettamente correlata alla disposizione normativa cui essa stessa rinvia espressamente costituita dall'articolo 20 d.l. 98/2011.

Tale ultima disposizione- contenuta nella prima manovra di finanza pubblica per il 2012- ha introdotto una nuova disciplina del patto di stabilità interno prevedendo, a decorrere dal 2012, un modello convenzionale di patto tra Stato, Regioni e Province autonome, previo accordo concluso in sede di Consiglio delle Autonomie locali o, se non istituito, con i rappresentanti dell'A.N.C.I. e dell'U.P.I. regionali, fondato, tra gli altri (saldi, riferibilità delle regole a criteri europei con riferimento all'individuazione delle entrate e delle spese valide per il patto), su parametri di virtuosità nell'ambito dei quali gli enti saranno classificati sulla base di un decreto ministeriale (comma 1, 2, 4).

Tra le modifiche al decreto n. 150/2009 in tema di incarichi

dirigenziali a tempo determinato introdotte dal decreto legislativo 1 agosto 2011, n. 141 (cd. correttivo del Decreto Brunetta), entrato in vigore a decorrere dal 6 settembre 2011, all'articolo 19 d.lgs. 165 del 2001, è stato aggiunto il comma 6 *quater* che attribuisce agli enti locali "virtuosi" un regime di favore ai predetti fini, stabilendo che il conferimento di incarichi dirigenziali a tempo determinato può essere disposto nei limiti della percentuale (più favorevole rispetto alla quota percentuale ordinariamente applicabile ai sensi dell'articolo 19, comma 6, d.lgs. 165/2001, come interpretato dalle SS.RR. con deliberazione 12/CONTR/2011) del 18% della dotazione organica dei dirigenti a tempo indeterminato.

Osserva la Sezione in proposito che l'articolo 19, comma 6 *quater*, d.lgs. cit., oltre a doversi ritenere applicabile esclusivamente agli enti sottoposti al patto di stabilità interno in considerazione della circostanza che l'articolo 20 d.l. 98/2011 (cui essa rinvia espressamente) contiene la nuova disciplina del patto di stabilità interno non applicabile né agli enti locali con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, né alle Unioni di Comuni, pur essendo già in vigore (dal 6 settembre 2011 data di entrata in vigore del d.lgs. n.141/2011), non è comunque applicabile neanche agli enti assoggettati al patto di stabilità sino a quando non sarà adottato il decreto ministeriale di classificazione degli enti locali sulla base dei parametri di virtuosità.

Ne consegue, pertanto, che le Unioni di Comuni, enti non assoggettati alle regole del patto di stabilità interno, anche a seguito dell'adozione del predetto decreto ministeriale, potranno procedere al conferimento di incarichi dirigenziali ex articolo 110, comma 1, TUEL nei limiti della percentuale dell'8% prevista dall'articolo 19, comma 6, d.lgs. 165/2001 (cfr. SS.RR. 12 e 13 del 2011).

P.Q.M.

La Sezione Regionale di controllo della Corte dei Conti per l'Emilia Romagna esprime il proprio parere sul quesito riportato in epigrafe nei termini di cui in motivazione.

ORDINA

Alla Segreteria di procedere all'immediata trasmissione di copia conforme alla presente deliberazione al Sindaco del Comune di Mirandola ed al Presidente del Consiglio delle autonomie locali della Regione Emilia-Romagna.

Così deciso nella Camera di Consiglio del 10 novembre 2011.

IL PRESIDENTE

f.to (Mario Donno)

IL RELATORE

f.to (Benedetta Cossu)

Depositata in segreteria il 10 novembre 2011.

Il Direttore di segreteria

f.to (Rossella Broccoli)