



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

composta dai Magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Antonio Caruso	Consigliere
dott. Giancarlo Astegiano	Primo Referendario
dott. Gianluca Braghò	Referendario
dott. Massimo Valero	Referendario (relatore)
dott. Alessandro Napoli	Referendario
dott.ssa Laura De Rentiis	Referendario

nella camera di consiglio del 29 marzo 2011

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, nonché con la deliberazione n. 229 in data 19 giugno 2008 del Consiglio di Presidenza;

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. 6334 del 24 febbraio 2011 pervenuta a questa Sezione dal Sindaco del Comune di Besana in Brianza (MB);

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna camera di consiglio per deliberare, tra le altre, sulla richiesta proveniente dal Comune di Besana in Brianza (MB);

Udito il relatore, dott. Massimo Valero;

PREMESSO IN FATTO

Con la nota indicata in epigrafe il Sindaco del Comune di Besana in Brianza (MB) chiede alla Sezione un parere in merito all'interpretazione dell'art.14, comma 9, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102.

Premesso che nel quesito si dà per assodato il rispetto delle altre condizioni che regolano l'assunzione del personale (in particolar modo il rispetto del Patto di Stabilità, la riduzione della spesa di personale al di sotto di quella verificatasi nell'anno precedente e il mantenimento della spesa di personale al di sotto del 40% della spesa corrente), l'interpretazione proposta dal Comune di Besana in Brianza circoscrive l'applicazione dell'art.14 comma 9 al solo personale a tempo indeterminato, nonostante la norma citata non faccia distinzioni tra assunzioni a termine ed a tempo indeterminato. In altri termini, in tale calcolo non dovrebbe essere considerata la spesa per il personale a tempo determinato cessato nel corso del 2010.

Secondo l'interpretazione proposta, una volta quantificata la spesa corrispondente al personale di ruolo cessato dal servizio nel corso del 2010, avendo cura di considerare i soli elementi fondamentali della retribuzione e di riproporzionare la spesa su base annua, nel 2011 sarebbe possibile assumere personale a tempo indeterminato in misura non superiore al 20% del valore calcolato.

Inoltre, si chiede se sia legittimo riportare nell'anno successivo eventuali margini non utilizzati nell'anno precedente.

Condizioni di ammissibilità

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta di parere 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: 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 e dallo Statuto della Regione Lombardia, i Comuni e le Province possano, nel frattempo, chiedere direttamente i pareri alla Sezione regionale.

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare che la disposizione contenuta nel co. 8, dell'art. 7 della legge 131 deve essere raccordata con il precedente co. 7, norma che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio, il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma, la sana gestione finanziaria degli enti locali.

Lo svolgimento delle funzioni è qualificato dallo stesso legislatore come una forma di controllo collaborativo.

Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che il co. 8 prevede forme di collaborazione ulteriori rispetto a quelle del precedente comma rese esplicite in particolare con l'attribuzione agli enti della facoltà di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica.

Appare conseguentemente chiaro che le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli

enti locali, ma che anzi le attribuzioni consultive si connotano sulle funzioni sostanziali di controllo collaborativo ad esse conferite dalla legislazione positiva.

Al riguardo, le Sezioni riunite della Corte dei conti, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, co. 31 del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione unitaria della nozione di contabilità pubblica incentrata sul *"sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici"*, da intendersi in senso dinamico anche in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri (Delibera n. 54, in data 17 novembre 2010).

Il limite della funzione consultiva come sopra delineato fa escludere qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa che ricade nella esclusiva competenza dell'autorità che la svolge o che la funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali.

Dalle sopraesposte considerazioni consegue che la nozione di contabilità pubblica va conformandosi all'evolversi dell'ordinamento, seguendo anche i nuovi principi di organizzazione dell'amministrazione, con effetti differenziati, per quanto riguarda le funzioni della Corte dei conti, secondo l'ambito di attività.

Con specifico riferimento alla richiesta oggetto della presente pronuncia la Sezione osserva che la stessa, oltre a risolversi in un profilo giuridico di portata generale ed astratta, rientri nel perimetro della nozione di contabilità pubblica, concernendo l'interpretazione di norme di legge in materia di spese per il personale degli enti locali.

Per i suddetti motivi la presente richiesta di parere è conforme ai requisiti soggettivi ed oggettivi di ammissibilità e può essere esaminata nel merito.

MERITO

Occorre innanzitutto premettere che questa Sezione può esprimersi in questa sede unicamente richiamando i principi che vengono in considerazione nella fattispecie prospettata, ai quali gli organi dell'Ente, al fine di assumere le determinazioni di loro competenza, nell'ambito della loro discrezionalità, possono riferirsi.

L'art. 14, comma 9, del D.L. 31 maggio 2010 n. 78, conv. in L. 30 luglio 2010, n. 122 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica) ha sostituito il comma 7 dell'art. 76 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, con il seguente: *«E' fatto divieto agli enti nei quali l'incidenza delle spese di*

personale è pari o superiore al 40% delle spese correnti di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale; i restanti enti possono procedere ad assunzioni di personale nel limite del 20 per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente». Tale disposizione si applica a decorrere dal 1° gennaio 2011, con riferimento alle cessazioni verificatesi nell'anno 2010.

La norma richiamata, pur confermando le rigide prescrizioni in materia di contenimento di spesa per il personale, consente agli enti di effettuare nuove assunzioni entro un limite che ha come riferimento una percentuale di spesa sostenuta per il personale che sia cessato dal servizio nell'anno precedente.

Si osserva, in proposito, che l'inciso contenuto nel comma in esame *"a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale"* si riferisce alle assunzioni di personale vietate agli enti che abbiano un'incidenza di spesa di personale pari o superiore al 40% delle spese correnti e non è riproposto nella seconda parte della disposizione, che è riferita alla possibilità di assunzioni per gli enti che non rientrino in tale divieto.

La richiamata *ratio* della norma, di generale contenimento della spesa per il personale, induce a ritenere che il riferimento al titolo e della tipologia contrattuale, contenuto nella prima parte della norma (di divieto), debba valere anche per la disposizione della seconda parte (di deroga) e riguardi, pertanto, tanto i rapporti di lavoro a termine, quanto i rapporti di lavoro a tempo indeterminato.

In tal senso depone anche l'inserimento, tra le componenti da considerare per il calcolo del parametro di riferimento per l'applicazione del predetto divieto di assunzione, delle retribuzioni lorde al personale dipendente, sia avente contratto a tempo indeterminato, sia avente contratto a tempo determinato, in conformità a quanto stabilito dalla Sezione delle Autonomie nelle linee guida al monitoraggio al bilancio di previsione 2010 (Delibera 9/2010), in cui sono elencate le componenti da includere e da escludere dal computo della spesa di personale (cfr. Sez. Reg. Contr. Toscana, parere n.111/2010 del 4 ottobre 2010).

L'esclusione delle spese sostenute per il personale a tempo determinato cessato nel corso del 2010 dal calcolo in discorso, oltre a non essere conforme al dettato normativo, potrebbe condurre a conseguenze contrarie alla *ratio* della legge stessa. Sul punto, la Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, nel parere n. 6/2011 del 9 febbraio 2011, ha affermato che *"al fine della normativa limitativa delle assunzioni con finalità di contenimento della spesa va accolta una nozione estensiva di assunzione di personale, comprensiva di qualsiasi titolo e tipologia contrattuale. Escludere dal divieto di assunzione quella a tempo determinato favorirebbe facili elusioni della norma proibitiva"*.

Pertanto, non si ritiene percorribile la soluzione interpretativa proposta dal Comune di Besana in Brianza, che potrà procedere con eventuali assunzioni, nel 2011, nel rispetto del limite del turn over prescritto dall'art. 14, comma 9, del D.L. n. 78/2010, conv. in L. n. 122/2010 con riferimento il dato complessivo di spesa corrispondente alle cessazioni di personale dell'anno 2010.

Infine, la norma finanziaria di cui al citato art. 14, comma 9 ha previsto una nuova annualità di riferimento su cui parametrare il calcolo della spesa di personale che individua il limite per procedere a nuove assunzioni. L'anno di riferimento considerato dalla norma è, appunto, il 2010, che costituisce il primo anno di riferimento utile ove permanga la disposizione in questione. Per quanto concerne la possibilità di assunzione nell'anno 2011, pertanto, i vincoli alla spesa di personale devono essere considerati con esclusivo riguardo al 2010.

Con riguardo agli anni successivi al 2011, invece, valorizzando la nozione di "anno precedente" riferita agli enti non sottoposti al patto di stabilità definita dalle Sezioni Riunite in sede di controllo nella deliberazione n.52/CONTR/10 dell'11 novembre 2010, ed in ragione della medesima *ratio* normativa, si ritiene che si possano riportare nell'anno successivo eventuali margini di spesa originati da cessazione di personale, non utilizzati nell'anno precedente.

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 31 marzo 2011

Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)