



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. 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 28 aprile 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;

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 richiesta di parere con nota n. 2091 del 4 aprile 2011 proveniente dal

Sindaco del Comune di Borghetto Lodigiano (LO);

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 Borghetto Lodigiano;

Udito il relatore, cons. Antonio Caruso;

PREMESSO CHE

Il Sindaco del comune di Borghetto Lodigiano (LO) ha chiesto un parere in merito alla possibilità di trasformare il contratto di lavoro di una dipendente a tempo parziale da 24 a 32 ore settimanali.

In particolare, il Comune ha precisato che l'Ente ha una popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, e "che ha assunto a febbraio 2010 una dipendente con un contratto P.T. a 24 ore, come da preventiva variazione della dotazione organica che trasformava il posto esistente P.T. 20 ore, e avvenuta cessazione di una unità nel 2009".

Il Comune precisa altresì che con il maggior costo della trasformazione prevista, non viene superato il tetto di spesa per il personale dell'anno 2004.

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 Comune di Borghetto Lodigiano (LO) la Sezione evidenzia quanto segue.

AMMISSIBILITA'

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta proveniente dal Comune di Borghetto Lodigiano 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, sussumibile in interrogativi di portata generale ed astratta, rientra nel perimetro della nozione di contabilità pubblica. Il quesito, infatti, concerne l'interpretazione di disposizioni finanziarie relative al contenimento della spesa, e dunque tendenti al concorso delle autonomie territoriali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica.

La presente richiesta di parere, essendo conforme ai requisiti soggettivi ed oggettivi di ammissibilità, può essere dunque esaminata nel merito.

MERITO

Il sindaco del comune di Borghetto Lodigiano ha posto alla Sezione il quesito inerente la possibilità di variare un contratto di lavoro a tempo parziale con un aumento delle ore settimanali da 24 a 32, nel rispetto dei vincoli di legge.

Il richiedente ha messo in luce che:

- il Comune ha una popolazione inferiore a 5.000 abitanti;
- il contratto è stato stipulato nel 2010 a tempo parziale per 24 ore settimanali a seguito di una cessazione avvenuta nel 2009;
- se l'Ente procedesse all'aumento del tempo parziale da 24 a 32 ore, la maggiore spesa prevista non supererebbe il tetto di spesa per personale del 2004.

La decisione se attuare o meno la trasformazione del rapporto di lavoro in questione da tempo parziale a 24 ore a tempo parziale a 32 ore settimanali, attiene al merito dell'azione amministrativa e rientra, ovviamente, nella piena discrezionalità dell'ente.

Quanto ai principi generali applicabili al caso di specie, la Sezione sottolinea che l'art 3, co 101, della legge 24 dicembre 2007, n 244 stabilisce che "per il personale assunto con contratto di lavoro a tempo parziale la trasformazione del rapporto a tempo pieno può avvenire nel rispetto delle modalità e dei limiti previsti dalle disposizioni vigenti in materia di assunzioni"

La materia delle assunzioni di personale da parte degli enti locali deve essere opportunamente inquadrata nell'ambito della complessa disciplina vincolistica emanata negli ultimi anni.

La legge n. 296/2006 (finanziaria per il 2007) ha previsto una riduzione di spesa di personale attraverso il contenimento sia della dinamica retributiva che di quella occupazionale, con limiti più stringenti per gli enti non sottoposti al patto di stabilità, i quali, secondo il disposto del comma 562 dell'art. 1, possono procedere all'assunzione di personale esclusivamente nel limite delle cessazioni di rapporto di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nel precedente anno, rimanendo fermo che le spese di personale non devono superare il corrispondente ammontare dell'anno 2004.

Successivamente l'art. 3, commi 120 e 121 della legge n 244/2007 ha introdotto la possibilità di derogare a tali vincoli in presenza di determinati presupposti, deroga, peraltro, abrogata dall'intervento legislativo del d.l. 78/2010 convertito in legge n 122/2010

Il rispetto del parametro di spesa rappresenta uno specifico obiettivo di contenimento e di riduzione della spesa di personale, e non soltanto, un principio di buona gestione.

Nel caso di specie si tratta di interpretare se l'aumento di ore del part time debba essere inteso quale nuova assunzione e, pertanto, rientrare nel limite di cui all'art 3, co. 101 della legge 24 dicembre 2007, n. 244.

In questo caso l'aumento delle ore è sicuramente assimilabile ad una nuova assunzione poiché il dipendente era stato assunto a tempo parziale, inoltre tale interpretazione è suffragata dalla recente nota circolare del dipartimento della Funzione Pubblica, redatta d'intesa con la Ragioneria Generale dello Stato, n. 0046078/2010 dello scorso 18 ottobre, nella quale viene precisato che "sono subordinate ad autorizzazione ad assumere anche gli incrementi di part time concernenti il personale che è stato assunto con tale tipologia di contratto."

La nota circolare non è diretta agli enti locali ma alle amministrazioni statali e agli enti nazionali, ma contiene una serie di indicazioni di carattere generale che si ricavano dal DL 78/2010, e che si possono considerare alla stregua dei principi generali.

In conclusione il Sindaco nel valutare discrezionalmente la possibilità di trasformazione del contratto, dovrà considerare non solo il divieto di assunzione posto dalla

norma ma anche il fatto che, ai fini del rispetto del parametro di spesa previsto dall'art. 1, co. 562 della l. finanziaria per il 2007, occorre proiettare la maggiore spesa che l'ente dovrà sostenere, su tutto l'arco temporale interessato.

P.Q.M.

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore
(cons. Antonio Caruso)

Il Presidente
(dott. Nicola Mastropasqua)

Depositato in Segreteria
29 aprile 2011
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)