



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
dott. Giancarlo Astegiano	Primo Referendario
dott. Gianluca Braghò	Referendario (relatore)
dott. Massimo Valero	Referendario
dott. Alessandro Napoli	Referendario
dott.ssa Laura De Rentiis	Referendario

nelle adunanze in camera di consiglio del 4 e 11 luglio 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 nota n. 26626/11 di protocollo in data 30 maggio 2011 con la quale il Presidente della Provincia di Como ha richiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

vista la nota di trasmissione n. 6742 del 13 giugno 2011 a cura del Consiglio delle Autonomie locali presso la Regione Lombardia;

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'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta del Presidente della Provincia di Como;

Udito il relatore dott. Gianluca Braghò;

PREMESSO CHE

Il Presidente della Provincia di Como con nota n. 26626/11 del 30 maggio 2011, pervenuta alla Sezione in data 16 giugno 2011 per il tramite del Consiglio delle Autonomie istituito dalla Regione Lombardia, ha chiesto il parere della Sezione in ordine alla corretta interpretazione dell'art.14, comma 9, della legge 30.07.2010 n. 122, come modificato dall'art. 1 comma 118 della legge 13.12.2010 n. 220.

Il Presidente della Provincia premette che l'amministrazione ha provveduto a coprire il posto d'organico di Dirigente -Comandante della Polizia Locale- mediante ricorso a un contratto a tempo determinato, ai sensi dell'art. 110, primo comma, del D. Lgs. 267/2000.

In relazione alla prossima scadenza di tale contratto, contestualmente alla cessazione del mandato del Presidente della Provincia, nonché in riferimento all'applicazione del limite numerico di cui all'art. 19 del D.Lgs. 165/2001, l'Ente intenderebbe procedere nel corso dell'anno 2011, in conformità a quanto pattuito nel contratto individuale con il dirigente, in termini di clausola risolutiva, all'indizione di procedura concorsuale pubblica per la copertura del posto mediante contratto a tempo indeterminato.

La programmazione di tale reclutamento risulta compatibile con l'obiettivo di riduzione progressiva annua della spesa per il personale, ai sensi dell'art. 1 comma 557 della legge 296/2006, ma comporterebbe una potenziale incoerenza con il limite del 20% della spesa corrispondente a quella delle cessazioni verificatesi nel corso del 2010.

Ciò premesso, si chiede se la procedura prospettata possa ritenersi sottratta al limite predetto, tenuto conto del sostanziale rispetto dell'obbligo di contenimento della spesa per il personale del corrente anno, e posto che tale spesa risulterebbe

confermata per identico importo anche nel caso in cui non si procedesse all'assunzione di personale di ruolo, in considerazione degli obblighi di remunerazione del dirigente a tempo determinato.

AMMISSIBILITA' SOGGETTIVA

La richiesta di parere di cui sopra 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 131/2003, recante adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha attribuito alla Corte dei conti.

La Sezione, preliminarmente, è chiamata a pronunciarsi sull'ammissibilità della richiesta, con riferimento ai parametri derivanti dalla natura della funzione consultiva prevista dalla normazione sopra indicata.

Con particolare riguardo all'individuazione dell'organo legittimato a inoltrare le richieste di parere, si osserva che il Presidente della Provincia è l'organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere in quanto riveste il ruolo di rappresentante dell'ente ai sensi dell'art. 50 T.U.E.L.

Pertanto, la richiesta di parere è ammissibile soggettivamente poiché proviene dall'organo legittimato a proporla per il tramite del Consiglio delle Autonomie istituito in seno alla Regione Lombardia.

AMMISSIBILITA' OGGETTIVA

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.

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 riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare che la disposizione contenuta nel comma 8, dell'art. 7 della legge 131 deve essere raccordata con il precedente comma 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

In ossequio alla funzione consultiva in materia di contabilità pubblica, la pronuncia è resa su aspetti generali ed astratti di applicazione della disciplina normativa. Resta in capo all'ente locale la specifica decisione di assumere personale in ruolo nel rispetto della legislazione vigente.

Nelle determinazioni di competenza la Provincia può considerare le osservazioni contenute nella presente deliberazione.

Il quesito proposto rappresenta un'ulteriore specificazione circa l'orientamento interpretativo della Sezione ormai consolidato.

1. L'art. 14, comma 9, del D.L. 31 maggio 2010 n. 78, convertito nella legge 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 esprime un rigido principio generale in materia di contenimento di spesa per il personale, consentendo agli enti locali di effettuare nuove

assunzioni esclusivamente entro il limite percentuale di un quinto rispetto alla spesa sostenuta per il personale cessato dal servizio nell'anno precedente.

Sulla riferibilità delle ridette cessazioni a tutte le tipologie di rapporti di lavoro (sia a termine che a tempo indeterminato) si è espressa questa Sezione con i pareri n. 167 del 31 marzo 2011 e n.347 del 7 giugno 2011 (di rimessione della questione alle Sezioni Riunite in sede di Controllo).

L'onnicomprendività delle tipologie di lavoro alle dipendenze della Provincia concerne altresì il lavoro dirigenziale, sia esso a termine, sia a tempo indeterminato.

In tali deliberazioni si è osservato 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 per cento 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, ha quindi portato 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 (sul punto si veda anche la delibera delle SSRR in sede di controllo, n.27/CONTR/11 del 12 maggio 2011).

Tale conclusione è stata anche avvalorata dall'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).

Inoltre, 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.

In sintesi, la norma che disciplina le nuove assunzioni (art. 76, comma 7, primo periodo del D.L. 25 giugno 2008, n.112, convertito nella legge 30 luglio 2010, n.122), determina un limite frazionale di spesa per le nuove assunzioni da *turn-over*, si applica

a qualsivoglia tipologia contrattuale di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni locali ed impedisce, in linea generale, la sostituzione immediata ed infrannuale del personale cessato a qualsiasi titolo, salve le ipotesi di sostituzione attraverso la mobilità compartimentale e intercompartimentale (Cfr. in materia di mobilità deliberazioni Sezione Lombardia nn. 443/2010/PAR, 521/2010/PAR, 524/2010/PAR, 768/2010/PAR).

2. Posto il principio riduttivo in tema di spesa di personale negli enti locali, occorre analizzare la specifica richiesta di parere proposta dal Presidente della Provincia di Como.

La legge di stabilità per l'anno 2011 (L. 13 dicembre 2010, n.2010) con l'articolo 1, comma 118, ha disposto la modifica dell'art. 76 comma 7 del D.L. 25 giugno 2008, convertito con modificazioni nella legge 6 agosto 2008, n.133.

Al predetto comma 7, dopo la richiamata disposizione generale, è stato aggiunto un secondo periodo, che introduce un temperamento alla rigidità del parametro di incidenza fra le spese di personale e le spese correnti, nonché la possibilità di derogare entro certi limiti al *turn over*.

Il secondo periodo dell'art. 76, comma 7, testualmente recita: "Per gli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o inferiore al 35 per cento delle spese correnti sono ammesse, in deroga al limite del 20 per cento e comunque nel rispetto degli obiettivi del Patto di stabilità interno e dei limiti di contenimento complessivi delle spese di personale, le assunzioni per turn-over che consentano l'esercizio delle funzioni fondamentali previste dall'articolo 21, comma 3, lettera b), della legge 5 maggio 2009, n. 42".

Il legislatore ha attenuato il regime vincolistico per gli enti virtuosi che presentano il rapporto fra spese di personale e spese correnti inferiore o uguale al 35 per cento, migliorativo del parametro di incidenza generale fissato al 40 per cento.

Per gli enti locali appartenenti a siffatta categoria, è percorribile l'assunzione per sostituzione di personale (*turn-over* pieno) in deroga al limite del 20 per cento, fermi restando il rispetto degli obiettivi del Patto di stabilità interno e i limiti complessivi della spesa di personale.

L'assunzione in sostituzione di personale cessato è limitata inoltre dall'oggetto della prestazione lavorativa, che deve consentire esclusivamente l'esercizio delle fondamentali funzioni di polizia locale, espressamente richiamate dall'art. 21 comma 3 lett. b) della legge 5 maggio 2009, n.42.

In altri termini, alla cessazione di un appartenente ai ruoli della Polizia Locale deve seguire la sostituzione di un'unità di personale che abbia i requisiti richiesti dall'ordinamento speciale di Polizia locale, selezionato mediante procedure ad evidenza pubblica o avvalendosi della mobilità.

La *ratio* della deroga, seppur contenuta in ristretti limiti di legge (parametro migliorativo d'incidenza sulle spese correnti, rispetto del Patto di stabilità e dei limiti complessivi della spesa di personale anche in conseguenza dell'assunzione di personale in sostituzione), si rinviene nell'esigenza di assicurare un servizio fondamentale a tutela della sicurezza dei cittadini e dell'ordinato svolgersi delle attività locali.

Si ritiene, altresì, che la diversità testuale fra il primo periodo dell'art. 76, comma 7, *"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"* e il secondo periodo aggiunto con il citato art. 1 comma 118 della legge 13 dicembre 2010, n.220 *"assunzioni per turn over... in deroga al limite del 20 per cento"*, fermi restando gli ulteriori requisiti previsti dalla disposizione, consenta la sostituzione immediata in corso d'anno del personale cessato, anche senza dover attendere la scansione temporale riferita alle cessazioni verificatesi nell'anno precedente a valere sull'anno successivo.

In conclusione, la programmata procedura di assunzione per la copertura del posto di dirigente (Comandante della Polizia Locale), in ragione della scadenza del dirigente a tempo determinato (peraltro nell'anno 2011), rientra nell'ambito di applicazione della disciplina introdotta con il secondo periodo dell'art. 76 comma 7 del D.L. 25 giugno 2008, n.112, come da ultimo modificato dall'art. 1 comma 118 della legge 13 dicembre 2010, n.220. La deroga all'ordinario meccanismo del *turn-over* (sostituzione piena e infrannuale del personale in servizio di Polizia Locale) è ammessa a condizione del rispetto dei citati parametri di legge.

P.Q.M.

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore
(Dott. Gianluca Braghò)

Il Presidente
(Dott. Nicola Mastropasqua)

Depositato in Segreteria
Il 12 luglio 2011
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)