



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

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
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 27 settembre 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. 5616 di protocollo in data 27 luglio 2011 con la quale il sindaco del comune di Arcene (BG) ha richiesto un parere in materia di contabilità pubblica in ordine alla riduzione delle risorse destinate al trattamento accessorio del personale proporzionalmente alla riduzione del personale in servizio ai sensi dell'art. 9, comma 2 bis, D.L. n. 78/2010;

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 sindaco del comune di Arcene (BG);

Udito il relatore dott. Massimo Valero;

PREMESSO IN FATTO

Con nota n. 5616 di protocollo, datata 27 luglio 2011, il sindaco del comune di Arcene (BG) ha richiesto un parere avente ad oggetto la riduzione delle risorse destinate al trattamento accessorio del personale proporzionalmente alla riduzione del personale in servizio ai sensi dell'art. 9, comma 2 bis, D.L. n. 78/2010.

Nella richiesta del Sindaco, premessi il testo della citata disposizione normativa e l'avvenuta cessazione dal servizio per collocamento a riposo, con decorrenza dal 1 ottobre 2010, di n. 1 unità di Cat. B Profilo Professionale: "Operaio Specializzato" (posto rimasto, a tutt'oggi, vacante in dotazione organica), è indicato il provvedimento della Giunta Comunale n. 60 del 21/07/2011, adottato il quale è insorto un dubbio interpretativo sulla prefata norma di legge dallo stesso applicata; dubbio che è stato, pertanto, esposto alla Sezione nei punti che seguono al fine, altresì, di una sua eventuale rettifica in sede di autotutela.

Precisamente, il Sindaco del Comune istante rappresenta che”:

- *“questa Amministrazione, stante il riferimento della suddetta disposizione legislativa all'importo delle risorse destinate al trattamento accessorio del personale del 2010 ed ai fini del non superamento, ha ritenuto di dover adottare lo stesso anno di riferimento, cioè il 2010, anche ai fini della sua riduzione proporzionale alla riduzione del personale in servizio nel 2011;*
- *con deliberazione della Giunta Comunale n. 60 del 21/07/2011, esecutiva ai sensi di legge, è stato costituito il Fondo delle risorse per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività dell'Anno 2011;*
- *ai fini della costituzione del Fondo 2011 si provveduto, quindi, ad operare la riduzione proporzionale (della quota annuale intera) delle risorse destinate al trattamento accessorio del personale relativamente a n. 1 unità. cessata nel 2010;*
- *in sede di prima riunione della delegazione trattante del contratto decentrato integrativo 2011 le Organizzazioni Sindacali Territoriali della FP CGIL e FP CISL hanno contestato l'operata riduzione proporzionale del Fondo 2011 sostenendo che l'applicazione della disposizione dell'art. 9, comma 2-bis, del D.L. 78/2010, decorre dal 1° gennaio 2011 e.*

conseguentemente, la riduzione proporzionale di che trattasi si applicherebbe sin dal 2011 ma solo per le cessazioni avvenute nel corso dell'anno 2011 e che, quindi, questo Ente non avrebbe dovuto tener conto delle cessazioni avvenute nel 2010";

A conferma della soluzione esegetica della norma rinvenuta nell'atto giuntale, l'organo rappresentativo dell'ente richiama, altresì, la deliberazione della Sezione Regionale di controllo per la Lombardia n. 324/2011/PAR del 26/05/2011 dalla quale si evince che "la riduzione dei fondi si applica già dal 2011, con riferimento alla riduzione nell'anno del personale in servizio" e che "a partire dal 2012 si applicherà la riduzione della quota annuale intera per le cessazioni del 2011".

Alla luce di quanto esposto, l'Amministrazione chiede a questa Sezione:

"a) se la riduzione delle risorse destinate nell'anno 2011 al trattamento accessorio del personale in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio nello stesso Anno 2011, di cui all'art. 9, comma 2-bis, del D.L. 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, e stante la decorrenza della stessa disposizione legislativa 1° gennaio 2011, debba prendere a riferimento solo ed esclusivamente il personale cessato o che cesserà nel corso dell'Anno 2011 oppure, stante il riferimento della disposizione suddetta al "... corrispondente importo dell'anno 2010..." debba prendere a riferimento anche il personale cessato nel 2010;

b) se la riduzione delle risorse destinate al trattamento accessorio del personale in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio, di cui all'art. 9, comma 2-bis, del D.L. 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, si applica anche nelle ipotesi di mobilità esterna - passaggio diretto di personale tra amministrazioni diverse i cui all'art. 30 del D.Lgs. 30/03/2001, n. 165".

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.

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.

Alla luce delle suddette premesse, incontestata la presenza della condizione di ammissibilità soggettiva della richiesta di parere proveniente dal comune di Arcene (BG), la Sezione opera un distinguo dei due quesiti riportati in narrativa per quanto concerne l'esame delle condizioni di ammissibilità oggettiva.

Non ricorrono, infatti, le medesime per il primo dei due quesiti, la cui stesura non trae origine da un dubbio circa l'interpretazione delle norme del decreto legge n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, da sottoporre alla Sezione in termini generali al fine di orientare la discrezionale attività di gestione dell'ente, ma scaturisce da una deliberazione già adottata che di per sé rende inutile la preventiva funzione consultiva della Corte dei conti ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131.

In sintesi, la richiesta di parere è volta ad ottenere un vaglio di legittimità sul percorso argomentativo esposto dall'amministrazione richiedente, al fine altresì di avallare l'opportunità e la correttezza di una specifica delibera giunta già adottata e contestata da parte sindacale, in punto di applicazione della norma del decreto legge n. 78 del 2010, sopra richiamata.

Ne consegue che nei termini in cui è formulato il primo quesito contenuto nella richiesta di parere, esso non è ammissibile e non può essere esaminato nel merito.

Di contro, il secondo quesito, non attiene ad una fattispecie concreta che ha già trovato, in fase deliberativa, una soluzione da parte dell'Amministrazione.

Esso, piuttosto, riguardando l'estensibilità dell'ambito applicativo del predetto art. 9, comma 2 bis, del decreto legge n. 78/2010 alle ipotesi di mobilità esterna, rientra nel perimetro della nozione di contabilità pubblica e si risolve in un profilo giuridico di portata generale ed astratta, senza interferenze con la funzione di amministrazione attiva. E' pertanto oggettivamente ammissibile e può sinteticamente essere esaminato nel merito.

MERITO

L'istituto della mobilità del personale alle dipendenze della pubblica amministrazione, in particolare l'ipotesi della mobilità esterna che si sostanzia nel passaggio diretto di personale tra amministrazioni diverse di cui all'art. 30 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, è stato ripetutamente esaminato da questa Sezione regionale di controllo sotto diversi profili, tra i quali è ricorso più volte quello attinente alla possibilità di conteggiare le unità in mobilità ai fini assunzionali e, per l'effetto, ai fini della verifica del rispetto dei vincoli numerici e di spesa previsti dalla disciplina vigente.

La questione sottesa al quesito in esame, invece, verte su un differente aspetto, qual è quello della necessità di considerare il dipendente che, avvalso dell'istituto della mobilità esterna, opera presso diverso ente ai fini del conteggio della riduzione delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, da far confluire nel Fondo annuale delle risorse per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività.

Partendo dal presupposto che tale conteggio avviene in base al numero di dipendenti in servizio presso l'ente, la Sezione ritiene che precipuo criterio di computo debba fondarsi sull'effettiva presenza in organico di personale.

Conseguentemente, unicamente per tale causa, il venire meno di un'unità per mobilità esterna è da considerare personale cessato, quindi da prendere a riferimento ai fini applicativi dell'art. 9, comma 2 bis, citato.

La Sezione tiene a sottolineare, comunque, come la questione sollevata dall'organo apicale dell'amministrazione locale sia circoscritta ad un problema di calcolo di ripartizione del Fondo proprio dell'ente, senza interferire con le problematiche ricorrenti nella contabilità pubblica, già affrontate da questa Sezione e dalle altre articolazioni territoriali della Corte dei conti, in punto di cessazione del personale dipendente ed dei conseguenti limiti assunzionali, imposti dall'assetto ordinamentale vigente nell'ottica della progressiva riduzione complessiva della spesa pubblica da destinare al pubblico impiego.

P.Q.M.

nelle osservazioni che precedono è il parere della Sezione

Il Relatore
(Dott. Massimo Valero)

Il Presidente
(Dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria

il 29 settembre 2011

Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)