



REPUBBLICA ITALIANA

LA

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO

PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Giancarlo Astegiano	Consigliere – relatore
dott. Gianluca Braghò	Rferendario
dott. Massimo Valero	Referendario
dott. Alessandro Napoli	Referendario

nella Camera di consiglio del 25 ottobre 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 legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, commi 166 e seguenti;

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 del 13 settembre 2011, con la quale il Sindaco del Comune di San Benedetto Po (MN) ha posto alla Sezione un quesito in materia di contabilità pubblica;

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 San Benedetto Po;

Udito il relatore, Giancarlo Astegiano;

PREMESSO CHE

Il Sindaco del Comune di San Benedetto Po, Comune con popolazione superiore ai 5.000 abitanti, ha posto alla Sezione un quesito concernente l'interpretazione di un aspetto peculiare della disciplina che devono osservare i Comuni soggetti al Patto di stabilità interno per poter procedere a nuove assunzioni nel corso dell'anno 2011.

Il richiedente, richiamata la disciplina introdotta dall'art. 14, co. 9 del d.l. n. 78 del 2010, conv. dalla l. n. 122 del 2010, ha affermato che il Comune di San Benedetto Po nel 2010 ha raggiunto gli obiettivi posti dalla disciplina del Patto di stabilità, ha una spesa di personale inferiore al 40% della spesa corrente e che, pertanto, nel 2011 intenderebbe *"procedere a nuove assunzioni o al passaggio di personale da tempo parziale a tempo pieno"*.

Precisati i termini della questione, il Sindaco del Comune di San Benedetto Po ha domandato alla Sezione se *"ai fini del computo del 20%, devono essere considerate solo le cessazioni verificatesi nel 2010 (che risultano essere state due) oppure se va considerato il saldo del turn over, cioè la differenza fra cessazioni e assunzioni verificatesi nel 2010"*.

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 Sindaco del Comune di San Benedetto Po, la Sezione osserva quanto segue.

In merito all'ammissibilità della richiesta

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta proveniente dal Comune di San Benedetto Po 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 questa particolare forma 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 di interferenza, 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, anche richiamando il contenuto dei precedenti pareri resi in relazione all'interpretazione della disciplina che regola la spesa di personale e le assunzioni nelle Amministrazioni pubbliche, osserva che il Sindaco del Comune di San Benedetto Po ha formulato un quesito inerente l'interpretazione delle disposizioni dettate dal legislatore per regolamentare le sostituzioni del personale che cessi di prestare la sua attività negli Enti locali, nel rispetto dei limiti e dei vincoli di finanza pubblica.

Conseguentemente, la richiesta di parere in esame risponde ai requisiti indicati sopra e pertanto, è da ritenere ammissibile e può essere esaminata nel merito.

Il quesito posto dal Sindaco del Comune di San Benedetto Po

Il Sindaco del Comune di San Benedetto Po, Comune che, come si è detto, ha una popolazione superiore ai 5.000 abitanti, ha posto alla Sezione un quesito concernente l'interpretazione dell'art. 14, co. 9 del d.l. n. 78 del 2010, conv. dalla l. n. 122 del 2010.

Il dubbio del richiedente non riguarda l'interpretazione della norma nel suo complesso, ma solo uno specifico aspetto: se *"ai fini del computo del 20%, devono essere considerate solo le cessazioni verificatesi nel 2010 (che risultano essere state*

due) oppure se va considerato il saldo del turn over, cioè la differenza fra cessazioni e assunzioni verificatesi nel 2010”.

In via preliminare la Sezione precisa che la decisione se procedere o meno a nuove assunzioni nel corso del 2011 attiene al merito dell'azione amministrativa e rientra, ovviamente, nella piena ed esclusiva discrezionalità e responsabilità dell'ente che potrà orientare la sua decisione in base alle conclusioni contenute nel presente parere.

La disciplina relativa alla spesa di personale ed alle nuove assunzioni effettuabili da parte degli enti locali è stata oggetto, negli ultimi anni, di numerose modifiche, l'ultima delle quali risulta dalla disciplina introdotta dalla manovra finanziaria varata nell'estate del 2010 (d.l. 31 maggio 2010, n. 78, conv. in l. 30 luglio 2010, n. 122).

A seguito delle variazioni normative che sono intervenute nel corso degli anni, gli enti che hanno richiesto il parere della Sezione sull'interpretazione delle singole modifiche sono stati numerosi e pertanto si sono succedute numerose pronunce che hanno trattato il tema della spesa del personale, sia con riferimento ai limiti quantitativi annuali che alle modalità e possibilità di procedere a nuove assunzioni.

Siccome il legislatore ha dettato regole specifiche differenziate a seconda della popolazione degli enti, stabilendo regimi diversi per i Comuni a seconda che la popolazione di ciascuno di essi sia superiore o inferiore alla soglia dei 5.000 abitanti, la Sezione è intervenuta nell'interpretazione della disciplina normativa riferita sia agli uni che agli altri Comuni.

Con specifico riferimento alla manovra finanziaria approvata dal Parlamento nel corso dell'estate 2010, la Sezione sinora ha reso numerosi pareri riferiti sia all'interpretazione della disciplina applicabile ai Comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti (a partire dai pareri: 22 luglio 2010, n. 817 e 22 settembre 2010, n. 881) che in ordine alla disciplina applicabile ai Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti (a partire dal parere 18 ottobre 2010, n. 955).

Inoltre, con specifico riferimento all'interpretazione della disposizione contenuta nel citato art. 14, co. 9 del d.l. n. 78, è intervenuta recentemente una pronuncia delle Sezioni riunite della Corte dei conti, resa 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, che ha definito l'ambito di operatività della norma specificando quali "cessazioni" rientrano nell'ambito di operatività della disposizione citata (Corte conti, sez. riun. contr., 29 agosto 2011, n. 46).

Ferme restando le conclusioni di carattere generale inerenti l'interpretazione del citato co. 9 dell'art. 14 del d.l. n. 78, la questione posta dal Sindaco del Comune

di San Benedetto Po non è stata affrontata sinora né dalla Sezione né dalle Sezioni riunite.

Il dubbio posto dal richiedente è se il legislatore indicando quale elemento di riferimento della nuova disciplina le "cessazioni" che si sono verificate in un determinato periodo abbia inteso considerare *"solo le cessazioni verificatesi nel 2010 (che risultano essere state due) oppure se va considerato il saldo del turn over, cioè la differenza fra cessazioni e assunzioni verificatesi nel 2010"*.

Al riguardo, la Sezione osserva che la norma limitatrice del potere di disporre nuove assunzioni contenuta nel citato co. 9 dell'art. 14 del d.l. n. 78 individua come parametro di riferimento una percentuale di spesa (il 20%) *"corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente"*.

Risulta chiaro dal tenore letterale della norma e dall'esigenza perseguita dal legislatore che il riferimento da prendere in considerazione ai fini dell'applicazione della previsione contenuta nel co. 9 dell'art. 14 sono le sole cessazioni che si verificano nel periodo di riferimento e non la differenza fra cessazioni ed assunzioni. Senza trascurare che se si prendesse a riferimento la differenza la limitazione sarebbe ancora più stringente, occorre considerare che il testo legislativo è chiaramente formulato poiché viene usato il termine *"cessazioni"*.

P.Q.M.

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione

Il Relatore
(Giancarlo Astegiano)

Il Presidente
(Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria
28 ottobre 2011
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)