



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

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Giuseppe Zola	Consigliere
dott. Gianluca Braghò	Primo Referendario
dott. Massimo Valero	Primo Referendario
dott. Alessandro Napoli	Referendario
dott.ssa Laura De Rentiis	Referendario
dott. Donato Centrone	Referendario
dott. Francesco Sucameli	Referendario
dott. Cristiano Baldi	Referendario (relatore)
dott. Andrea Luberti	Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio del 15 maggio 2012

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. 2449 con la quale il sindaco del comune di Pianengo (CR) ha richiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

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 sopra citato;

Udito il relatore dott. Cristiano Baldi;

PREMESSO CHE

Il sindaco del comune di Pianengo, con nota n. 2449 del 2 maggio 2012, chiedeva all'adita Sezione l'espressione di un parere in ordine all'eventuale assunzione di un dipendente a tempo pieno e indeterminato.

In particolare, il comune di Pianengo – che conta 2.625 abitanti – riferiva di rispettare, anche tenendo conto della nuova assunzione, i limiti di cui all'articolo 1, comma 562, della legge n. 296/2006: spesa di personale inferiore al 50% della spesa corrente; sussistenza di personale cessato nell'anno precedente a quello in cui si vuole effettuare l'assunzione; rispetto del limite della spesa personale del 2004.

Ricordava le precedenti pronunce delle Sezioni Riunite (da ultimo la n. 3 del 25 gennaio 2011) che avevano escluso l'applicabilità, per gli Enti non soggetti al patto di stabilità, dell'articolo 14, comma 9, del d.l. n. 78/2010 (assunzioni di personale nel limite del 20% della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente).

Richiamava, infine, il contrario orientamento che sarebbe emerso dalla recente delibera delle Sezioni Riunite n. 11 del 17 aprile 2012 laddove, nel corpo della motivazione, si sostiene l'estensione a tutti gli Enti locali – anche quelli non soggetti al patto di stabilità – del limite del 20% per le nuove assunzioni.

Sulla base di tali premesse, il Sindaco dell'ente locale, Pianengo, chiedeva alla Sezione di esprimersi in ordine all'applicabilità o meno dell'articolo 14 comma 9 d.l. n. 78/2010 ai comuni non soggetti alle regole del patto di stabilità.

AMMISSIBILITA'

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 dei Comuni, si osserva che il sindaco del comune 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.

Con riguardo alle condizioni di ammissibilità oggettiva, 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 comma 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 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.

L'attività consultiva, in sostanza, ha la medesima funzione d'indirizzo degli enti locali al raggiungimento di obiettivi e finalità di gestione che ricalcano i contenuti tipici dell'attività di controllo della Corte: in tal modo gli enti possono raggiungere gli obiettivi stessi sin dall'inizio dell'attività nell'ambito di un moderno concetto della funzione di controllo collaborativo.

Risultando conforme ai richiamati parametri, la richiesta di parere oggetto di esame va ritenuta ammissibile.

Essa, infatti, concernendo l'individuazione delle regole in materia di assunzioni di dipendenti ed in generale di limiti alla spesa per il personale, rientra a pieno titolo nella nozione di contabilità pubblica nei termini sopra delineati.

MERITO

La questione in esame concerne, in estrema sintesi, l'applicabilità o meno, ai comuni non soggetti al Patto di stabilità, dell'articolo 14, comma 9, del d.l. n. 78/2010 nella parte in cui limita la possibilità di nuove assunzioni al rispetto del 20% della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente.

Senza entrare nel merito della norma limitatrice, su cui non è posto alcun dubbio interpretativo, la questione avanzata dal comune di Pianengo concerne l'apparente contrasto tra diverse delibere delle Sezioni Riunite e va risolta attraverso un criterio di natura formale.

In particolare, con la delibera n. 3/CONTR/2011 del 25 gennaio 2011 (ripresa dalla n. 4/CONTR/2011) le Sezioni Riunite hanno espressamente esaminato il problema, sollevato dalla Sezione Regionale di Controllo per le Marche, dell'applicabilità della regola del turn-over del 20% ai comuni non soggetti al Patto di stabilità e della prevalenza o meno di tale regola sulla disciplina dettata dall'articolo 1, comma 562, della legge n. 296/2006.

Con ampia e condivisibile motivazione le Sezioni Riunite hanno concluso affermando espressamente il seguente principio *"Per gli enti locali non sottoposti alle regole del patto di stabilità interno permane la specifica disciplina disposta dall'art. 1, comma 562 della legge 296/2006, ivi compreso il peculiare vincolo assunzionale, per cui la novella recata dall'art. 14, comma 9, del DL n. 78/2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122/2010 si applica limitatamente al generale vincolo relativo all'incidenza delle spese di personale su quelle correnti"*.

Tale pronuncia, espressione della funzione nomofilattica intestata dal legislatore alle Sezioni Riunite, vincola formalmente le Sezioni Regionali (art. 17, comma 31, d.l.

n. 79/2009) e non può essere posta in discussione dalla successiva deliberazione n. 11 del 17 aprile 2012.

Questa conclusione discende, come anticipato, da una considerazione formale.

Infatti, mentre le deliberazioni delle Sezioni Riunite n. 3/CONTR/2011 e n. 4/CONTR/2011 avevano ad oggetto proprio la questione dell'applicabilità, ai comuni inferiori ai 5.000 abitanti, dell'articolo 14, comma 9, del d.l. n. 78/2010, la recente deliberazione n. 11 del 17 aprile 2012 aveva ad oggetto un quesito diverso ed in particolare la portata dell'articolo 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010 nei confronti degli enti locali.

In tale ultima pronuncia, peraltro, è effettivamente presente un passaggio in cui si afferma che i comuni non soggetti alle regole del patto di stabilità possono procedere ad assunzioni di personale nel limite del 20% della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente.

Tuttavia, tale affermazione è solo incidentale: essa, detto in altri termini, non costituisce l'oggetto centrale affrontato dalle Sezioni Riunite e non si ritrova nella parte dispositiva della delibera.

Trattandosi, quindi, di mero *obiter dictum*, l'affermazione delle Sezioni Riunite nella delibera n. 11 del 2012 non può incidere sullo *stare decisis* (in altri rami del diritto si potrebbe parlare di "giudicato") offerto dalle precedenti pronunce n. 3 e n. 4 del 2011, il cui contenuto va conseguentemente confermato.

P.Q.M.

Nelle considerazioni che precedono è espresso il parere della Sezione.

Così deciso nell'adunanza del 15 maggio 2012.

Relatore
(dott. Cristiano Baldi)

II
Il Presidente
(dott. Nicola Mastropasqua)

Depositato in Segreteria
il 22 maggio 2012

Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)