



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 (relatore)
dott. Cristiano Baldi	Referendario
dott. Andrea Luberti	Referendario

nella camera di consiglio del 17 luglio 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 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 (T.U.E.L.);

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 nota n. 1967 pervenuta in data 29 giugno 2012, con la quale il comune di San Giovanni del Dosso (MN) ha chiesto un parere nel quadro delle competenze attribuite alla Corte dei conti dalla legge n. 131 del 2003;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla prefata richiesta;

Udito il relatore, Francesco Sucameli.

OGGETTO DEL PARERE

Il sindaco del comune menzionato in epigrafe, al di sotto dei 5 mila abitanti, ha formulato alla Sezione una richiesta di parere concernente la ipotizzabilità di una deroga, per via ermeneutica, al limite alla spesa complessiva per il personale posto, per in comuni non soggetti al Patto di stabilità interno, dall'art. 1, comma 562, della Legge n. 296 del 2006 (Finanziaria 2007), come recentemente modificato dall'art. 4-ter della Legge n. 44 del 2012 (legge di conversione della D.L. n. n. 16 del 2 marzo 2012, c.d. decreto semplificazione).

Come è noto, infatti, tale norma impone agli enti che ne sono soggetti di contenere la spesa complessiva per il personale entro il dato storico assunto come parametro di riferimento dal Legislatore che, prima della novella del 2012, era la spesa complessiva registrata nel 2004; dalla data di entrata in vigore del decreto semplificazione tale parametro è mutato ed è oggi fissato, con immediata vigenza, con riferimento alla spesa complessiva del 2008.

Questa modifica normativa ha mutato il riferimento della programmazione della spesa di personale dell'Ente che, nel rispetto del parametro storico 2004, aveva effettuato appositi stanziamenti nel bilancio di previsione 2012, al fine di addivenire : a) all'assunzione di un agente di polizia locale, con contratto a tempo determinato, per 36 per settimanali, per far fronte ad una sostituzione per gravidanza a rischio; b) la copertura della spesa per un istruttore direttivo, titolare di posizione organizzativa nell'area tecnica, inquadrato ai sensi dell'art. 110 T.U.E.L. (*part-time*, per 18 ore settimanali, per 12 mesi).

Tanto premesso e preso atto della novella normativa – intervenuta in corso d'anno dopo l'approvazione del preventivo 2012 – l'Ente chiede se sia possibile estendere nel contesto dell'art. 1, comma 562 della Finanziaria 2007 i principi ermeneutici ricavabili dalla giurisprudenza delle Sezioni Riunite di questa Corte, che ammettono la deroga ai limiti finanziari alla spesa di personale, con riferimento all'art. 9, comma 28, del D.L. n. 78/2010 (limite del 50% della spesa per lavoro flessibile, parametrato sulla spesa storica 2009), in relazione alla necessità di assolvere a funzioni fondamentali.

La richiesta viene avanzata in ragione della particolare centralità che viene a ricoprire la posizione organizzativa di istruttore direttivo, responsabile di area tecnica, in un comune come quello in epigrafe, pesantemente colpito dagli eventi sismici di fine maggio del corrente anno.

PREMESSA

La funzione consultiva delle Sezioni regionali è inserita nel quadro delle competenze attribuite alla Corte dei conti dalla legge n. 131 del 2003 (recante la disciplina d'adequamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3).

Pertanto, la prima questione che si pone, riguardo al descritto quesito, è quella del rispetto delle condizioni di legge per accedere alla funzione consultiva della Corte. A tal fine si rammenta che ai sensi dell'art. 7, comma 8, della citata legge n. 131 del 2003, Regioni, Province e Comuni possono chiedere alle Sezioni regionali – di norma tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito – pareri in materia di contabilità pubblica, nonché ulteriori forme di collaborazione ai fini della regolare gestione finanziaria, dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

AMMISSIBILITÀ SOGGETTIVA

Con particolare riguardo all'individuazione dell'organo legittimato a inoltrare le richieste di parere dei Comuni, si osserva che, per consolidata giurisprudenza, gli enti elencati dalla legge possono rivolgersi direttamente alla Corte in funzione consultiva, senza passare necessariamente dal Consiglio delle autonomie locali.

Poiché il sindaco è l'organo istituzionalmente legittimato a rappresentare l'ente (in sostituzione del sindaco, normalmente legittimato ai sensi dell'art. 50 T.U.E.L.), la richiesta di parere è proposta dall'organo legittimato a proporla ed è pertanto soggettivamente ammissibile.

AMMISSIBILITÀ OGGETTIVA

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo di ammissibilità del quesito, in premessa occorre rammentare che la disposizione contenuta nell'art. 7, comma 8, della legge 131/2003 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.

Secondo le Sezioni riunite della Corte dei conti – intervenute con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art. 17, comma 31 del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102 – il concetto di contabilità pubblica deve essere incentrato 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 in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri (Deliberazione del 17 novembre 2010, n. 54).

Con specifico riferimento alla richiesta di parere oggetto della presente pronuncia, l'istanza risulta essere oggettivamente ammissibile e può essere esaminata nel merito, in quanto concernente la corretta applicazione di norme disciplinanti la spesa corrente dell'ente, segnatamente la spesa per il personale.

MERITO

1. Occorre innanzitutto rammentare che le scelte sulla politica del personale rientrano nella discrezionalità dell'ente, in particolare quelle sull'organizzazione degli uffici, sull'articolazione delle posizioni organizzative, sulla loro istituzione e sulla qualità delle funzioni conferite, nonché sulla loro proroga o mantenimento, fatti salvi i limiti rivenienti dall'ordinamento.

Del resto, caratteristica fondamentale della disciplina finanziaria è quella di non interferire mai, direttamente (a meno di deroghe espresse), con la disciplina ordinamentale (cfr. deliberazioni di questa Sezione nn. 679 e 680/2011/PAR): in linea di massima, essa tiene fermi capacità, facoltà, obblighi esterni e divieti sostanziali imputabili all'amministrazione; piuttosto introduce indirette limitazioni alla discrezionalità operativa degli enti che, a causa dei predetti limiti, sotto la propria responsabilità, devono effettuare scelte gestionali che li mettano in condizione di esercitare facoltà e adempiere doveri compatibilmente con il rispetto di tali obiettivi di spesa.

La presente pronuncia, quindi, mira ad individuare i principi giuridici della materia, sulla base dei quali l'ente potrà orientare le proprie scelte.

Si fa inoltre presente che rispetto ai principi enunciati in questa deliberazione, concernente i limiti applicativi del novellato art. 1, comma 562, della Finanziaria 2007 vengono fatti salvi gli approdi ermeneutici relativi all'art. 9, comma 28, del D.L. n. 78/2010, afferente al limite alla spesa per personale flessibile, compreso quello assunto ex art. 110. T.U.E.L. (cfr. da ultimo deliberazione n. 186/2012/PAR del 9 maggio scorso).

2. Tanto premesso, si può passare ad esaminare il quesito posto dal Comune in epigrafe.

L'Amministrazione civica chiede di sapere se sia possibile estendere all'art. 1 comma 562 della Finanziaria 2007 il principio elaborato dalla giurisprudenza di questa Corte, secondo cui, in taluni casi, è possibile derogare ai vincoli finanziari posti dal Legislatore statale, nei limiti della stretta necessità ricollegata allo svolgimento di funzioni fondamentali ai sensi di legge.

A tal proposito, nell'istanza di parere vengono richiamate le recenti Sezioni riunite n. 11 del 2012, concernenti l'art. 9, comma 28, del D.L. n. 78/2010 (limite del 50% alla spesa per contratti flessibili) e, indirettamente, alle SS.RR. n. 46 del 2011.

Il richiamo di quest'ultimi approdi nomofilattici, peraltro, non appare pertinente, trattandosi di norme dalle caratteristiche precettive e cogenza assai differenti dall'art. 1, comma 562, della Finanziaria 2007.

Ai fini della piena comprensione di quest'affermazione e per una completa risposta al quesito qui avanzato, da un lato, occorre effettuare una puntuale analisi della struttura e dei contenuti precettivi della norma in questione; in secondo luogo, appare opportuno rievocare in che termini l'autonomia degli enti locali è tutelata, ai sensi della Costituzione, da invasive e irrazionali compressioni dell'autonomia di spesa da parte del Legislatore statale.

2.1. Dal punto di vista precettivo, si deve ricordare che l'art. 1, comma 562, della Finanziaria 2007, è articolabile in due norme distinte, una prima attinente ad un obiettivo finanziario, una seconda disciplinante la facoltà di effettuare assunzioni.

Appare opportuno riportare il testo vigente della disposizione richiamata: *«Per gli enti non sottoposti alle regole del patto di stabilità interno, le spese di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali, non devono superare il corrispondente ammontare dell'anno 2008. Gli enti di cui al primo periodo possono procedere all'assunzione di personale nel limite delle cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nel precedente anno, ivi compreso il personale di cui al comma 55.»*.

La prima parte della disposizione pone un obbligo di contenimento della spesa entro un parametro storico ora individuato, in forza della recente novella del marzo 2012, nella spesa per il personale registrata nel 2008. Detto in altri termini, il Legislatore pone una disciplina restrittiva della provvista finanziaria degli enti, che peraltro rimangono liberi di adottare le loro scelte gestionali senza alcuna limitazione della facoltà, poteri, prerogative incardinate dalla legge.

La seconda parte della disposizione in commento, invece, non contiene un parametro-obiettivo, ma disciplina e limita le facoltà assunzionali del comune (c.d. disciplina del turnover, cfr. deliberazione n. 169/2012/PAR) Tale disposizione è tutt'ora correntemente

applicabile agli enti non sottoposti al Patto di stabilità, a fronte della diversa disciplina stabilita per gli enti che ricadono nel patto (art. 76, comma 7, seconda parte, del D.L. n. 112/2008) come evidenziato dalla recente deliberazione di questa Sezione n. 242/2012/PAR.

2.2. Tanto premesso, in punto di autonomia riconosciuta e tutelata dall'ordinamento in favore degli enti locali si deve anzitutto ricordare che, in linea di massima, i limiti posti in sede di coordinamento della finanza pubblica da parte del Legislatore statale sono derogabili nei soli limiti dallo Stesso individuati. Tuttavia, per una migliore comprensione delle affermazioni che precedono è opportuno fare una breve digressione sulla consolidata giurisprudenza costituzionale relativa ai predicati della potestà legislativa concorrente di coordinamento della finanza pubblica, in base alla quale la legge statale non può disciplinare l'attività finanziaria delle Regioni in modo puntuale, dovendosi limitare a dettare una disciplina di principio.

In proposito si deve ricordare che, in base al combinato disposto degli artt. 5, 114, 117 comma 6 e 119, in numerose sentenze, la Corte parla del limite del coordinamento della finanza pubblica come ostativo di interventi puntuali da parte del Legislatore nazionale anche nei confronti degli altri enti territoriali della Repubblica (art. 114 Cost.) e non solo delle Regioni (cfr., *ex plurimis*, la sentenza n. 36 del 2004 nonché gli arresti n. 417 del 2005 e 167 del 2007).

La Consulta, in proposito, ha affermato che il Legislatore, oltre che su saldi complessivi, – «per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari» – può agire su voci complessive della spesa corrente, purché non si tratti di una «una minuta voce di spesa». Deve trattarsi « *un di rilevante aggregato della spesa di parte corrente*» quale per esempio «*il complesso degli oneri relativi al personale*» (C. Cost. 169 del 2007)

Detto in altri termini, il Legislatore non può spingersi a dettare le modalità con cui realizzare tale contenimento, ma può limitarsi ad indicare l'obiettivo (cfr. sentenze nn. 36 del 2004 e 237 del 2009).

L'art. 1, comma 562, della Finanziaria 2007 si ascrive perfettamente entro i margini indicati dal Giudice delle leggi, in quanto esprime, per quel che concerne la prima parte della disposizione è che qui è oggetto di analisi, la fissazione di un obiettivo di spesa che lascia intatta la discrezionalità gestionale dell'ente locale.

Invece, le eccezioni alla cogenza assoluta delle prescrizioni statali, individuate dalla giurisprudenza di questa Corte, concernono disposizioni il cui dettaglio prescrittivo (appunto, la cogenza) è tale da limitare in modo assai stringente la discrezionalità operativa dagli enti medesimi.

3. Sulla scorta di questi presupposti ed entro questo orizzonte ordinamentale delle fonti del diritto, si muove la richiamata giurisprudenza delle Sezioni riunite in sede nomofilattica di controllo.

Infatti, il principio giurisprudenziale elaborato dalle Sezioni riunite n. 11 del 2012 e, prima ancora, dalla decisione dello stesso organo n. 46 del 2011, nasce da esigenze di carattere di sistematico e mira a preservare l'autonomia costituzionale degli enti, anche nell'ottica della sussidiarietà.

Secondo tale principio, è possibile derogare a determinati tipi di vincoli posti da norme statali finanziarie, se si tratta di assicurare funzioni fondamentali non altrimenti adempibili. Tuttavia, a ben vedere, tale principio riguarda norme statali caratterizzate da una coerenza tale da incidere in modo diretto sulle scelte gestionali dell'ente.

La decisione delle Sezioni riunite n. 11 del 2012, infatti, attiene l'art. 9, comma 28, del D.L. n. 78 del 2010, una norma – come evidenziato dall'ordinanza di remissione alle Sezioni riunite di questa Sezione (deliberazione n. 36 del 2012) – caratterizzata da un grado di coerenza tale da risultare critica, se non interpretata in modo costituzionalmente orientato, rispetto all'autonomia degli enti.

In una precedente decisione (la n. 46 del 2011), riguardante l'art. 76, comma 7, del D.L. 112/2008 (come modificato dall'art. 14, comma 9, del D.L. n. 78/2010), le Sezioni riunite si sono interrogate sulla corretta interpretazione della norma sul limite percentuale alle assunzioni, disquisendo sulla tipologia di spesa di personale computabile nella versione allora vigente. Non era peraltro oggetto della decisione la norma presupposto della regola del *turn-over*, ovvero, quella che impone il raggiungimento di un rapporto ottimale tra spesa per il personale e spesa corrente complessiva.

In entrambi i casi, si tratta disposizioni che incidono direttamente sull'agire giuridico della Amministrazioni interessate: nel caso dell'art. 9, comma 28, pur trattandosi di un mero tetto di spesa (individuato con la stessa logica dei tagli lineari di cui all'art. 1, comma 562 della Finanziaria 2007), viene limitata a facoltà degli enti di fare ricorso a determinate tipologie contrattuali di lavoro pubblico; nel caso dell'art. 76, comma 7, viene in considerazione una disciplina che incide in modo rilevante e diretto sulla capacità di effettuare assunzioni da parte degli enti.

Per tale ragioni, per esigenze "di ordine sistematico" (cfr. deliberazione n. 46 del 2011) le Sezioni riunite hanno ritenuto che, oltre ai casi di deroga espressa individuati dal Legislatore, l'autonomia dell'ente prevale quando si tratta di garantire «interventi di somma urgenza e l'assicurazione di servizi infungibili ed essenziali».

Non è questo il caso dell'art. 1, comma 562, della Finanziaria 2007, che come più volte sottolineato, introduce un mero obiettivo finanziario che, in sede programmatica, obbliga l'ente a contenere la spesa complessiva per il personale entro quella registrata per il 2008.

Pertanto, si deve ritenere che il ridetto principio giurisprudenziale, di cui alla deliberazioni n. 46 del 2011 e n. 11 del 2012, non sia estensibile all'art. 1, comma 562 della

Legge n. 296 del 2007 e, pertanto, l'ente è tenuto a riprogrammare la propria spesa in modo da raggiungere l'obiettivo di contenimento fissato dalla norma, come di recente novellata.

P.Q.M.

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

L'estensore
(Dott. Francesco Sucameli)

Il Presidente
(Dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria il
20 luglio 2012
Il Direttore della Segreteria
(Dott.ssa Daniela Parisini)