



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.ssa Laura De Rentiis	Primo Referendario
dott. Andrea Luberti	Referendario
dott. Paolo Bertozzi	Referendario
dott. Cristian Pettinari	Referendario
dott.ssa Marta D'Auria	Referendario
dott. Giovanni Guida	Referendario (relatore)
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio del 13.02.2014

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. 20140004645 del 4 febbraio 2014 con la quale il sindaco del Comune di Erba 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. Giovanni Guida;

PREMESSO CHE

Il sindaco del Comune di Erba, con nota prot. n. 20140004645 del 4 febbraio 2014, ha posto alla Sezione il seguente quesito: "se sia da considerare nuova assunzione ai sensi art. 76 comma 7 DL 112/2008 e quindi da computare nei relativi vincoli assunzionali del 40% delle cessazioni intervenute negli anni precedenti, il reintegro in servizio, proposto dal Giudice del Lavoro in sede di tentativo obbligatorio di conciliazione, di un ex dipendente a tempo indeterminato, con inquadramento in posizione inferiore rispetto a quella ricoperta al momento della riorganizzazione, che aveva comportato la messa in disponibilità e la cessazione del rapporto di lavoro al termine del biennio di collocamento".

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

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.

Da questo punto di vista, in attesa che il Consiglio delle Autonomie locali della Lombardia eserciti pienamente le funzioni ad esso deferite dall'art. 7, ottavo comma, della legge n. 131 del 2003, la richiesta di parere deve essere dichiarata ammissibile (v. deliberazione n. 16/2014/PAR di questa Sezione).

AMMISSIBILITA' OGGETTIVA

Con riguardo alle condizioni di ammissibilità oggettiva, occorre rilevare che la disposizione contenuta nel comma 8, dell'art. 7 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.

Appare conseguentemente chiaro che le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli Enti locali; le attribuzioni consultive si connotano, piuttosto, 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, comma 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).

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.

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.

E' stato, altresì, specificato da parte della costante giurisprudenza delle Sezioni di controllo la necessaria sussistenza dell'ulteriore presupposto della rilevanza generale della questione sollevata con la richiesta di parere (cfr. *ex plurimis* Sez. Lombardia n.528/2013). Questo presupposto determina, in altre parole, che possano essere ricondotte alla funzione consultiva della Corte le sole richieste di parere volte ad ottenere un esame da un punto di vista astratto e su temi di carattere generale.

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

MERITO

La richiesta del Comune di Erba, come sopra ricordato, concerne l'ambito applicativo dell'art. 76, comma 7, del D.L. n.112/2008 ed, in particolare, la possibilità di qualificare, come nuova assunzione rilevante ai fini del rispetto dei vincoli assunzionali del 40% delle cessazioni intervenute negli anni precedenti, il reintegro in servizio, proposto dal Giudice del Lavoro in sede di tentativo obbligatorio di conciliazione, di un ex dipendente a tempo indeterminato, con inquadramento in posizione inferiore rispetto a quella ricoperta al momento della riorganizzazione, che aveva comportato la messa in disponibilità e la cessazione del rapporto di lavoro al termine del biennio di collocamento.

Giova preliminarmente ricordare che il richiamato art. 76, comma 7, del D. L. n. 112/2008 così statuisce: "è fatto divieto agli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o superiore al 50 per cento 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 a tempo indeterminato nel limite del 40 per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente. Ai soli fini del calcolo delle facoltà assunzionali, l'onere per le assunzioni del personale destinato allo svolgimento delle funzioni in materia di polizia locale, di istruzione pubblica e del settore sociale è calcolato nella misura ridotta del 50 per cento; le predette assunzioni continuano a rilevare per intero ai fini del calcolo delle spese di personale previsto dal primo periodo del presente comma. Ai fini del computo della

percentuale di cui al primo periodo si calcolano le spese sostenute anche dalle aziende speciali, dalle istituzioni e società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo che sono titolari di affidamento diretto di servizi pubblici locali senza gara, ovvero che svolgono funzioni volte a soddisfare esigenze di interesse generale aventi carattere non industriale, nè commerciale, ovvero che svolgono attività nei confronti della pubblica amministrazione a supporto di funzioni amministrative di natura pubblicistica. Entro il 30 giugno 2014, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, di concerto con i Ministri dell'economia e delle finanze e dell'interno, d'intesa con la Conferenza unificata, è modificata la percentuale di cui al primo periodo, al fine di tenere conto degli effetti del computo della spesa di personale in termini aggregati. La disposizione di cui al terzo periodo non si applica alle società quotate su mercati regolamentari. 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 40 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; in tal caso le disposizioni di cui al secondo periodo trovano applicazione solo in riferimento alle assunzioni del personale destinato allo svolgimento delle funzioni in materia di istruzione pubblica e del settore sociale”.

Deve preliminarmente ribadirsi che ogni valutazione in merito al reintegro dell'ex dipendente non può che rientrare nella discrezionalità dell'Ente, dovendosi escludere non solo qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa, ma anche che la funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali.

La corretta valorizzazione della natura vincolante delle norme, come quella in esame, introdotte dal legislatore statale in materia di contenimento della spesa per il personale e che rispondono, come autorevolmente evidenziato dalle Sezioni riunite in sede di controllo di questa Corte (deliberazione n. 4 del 3 febbraio 2012), “a imprescindibili esigenze di riequilibrio della finanza pubblica per ragioni di coordinamento finanziario, connesse ad obiettivi nazionali ancorati al rispetto di rigidi obblighi comunitari”, non può che impedire di adottare interpretazioni volte a depotenziare la cogenza degli obblighi imposti dalla citata disposizione. Ne consegue, dunque, che l'eventuale reintegro in servizio non possa che essere considerato come “nuova assunzione” ai sensi della normativa sopra richiamata.

In questo senso milita, del resto, anche un'altra pronuncia di questa Corte, relativamente ad una fattispecie di riammissione in servizio, in esecuzione questa volta di una sentenza di condanna del Giudice del Lavoro. Si fa riferimento, in

particolare, alla Deliberazione n. 64/2012 delle Sezioni Riunite per la Regione siciliana in sede consultiva.

Per quanto qui maggiormente interessa, con motivazione assolutamente condivisibile, si è ritenuto che tale riassunzione debba essere qualificata "come una vera e propria nuova assunzione che deve sottostare alle regole generali che disciplinano la materia e, in particolare, a quelle finanziario contabili in materia di contenimento delle spese di personale". Si è, altresì, avuto modo di precisare come "appare ovvio, poi, che una pronuncia giurisdizionale che obblighi alla riassunzione non può, in nessun caso, essere disattesa, tenuto pure conto delle sanzioni penali previste dall'art. 388 c.p., né, d'altronde, può sostenersi che l'ordine del giudice di riassunzione del dipendente consenta all'Ente di derogare ai vincoli posti dall'art. 76, comma 7, del D.L. n. 112/2008 e successive modifiche ed integrazioni. Al contrario, l'unico effetto che deve ritenersi insito in una tale pronuncia è quello di creare in capo al competente organo deliberativo dell'ente un obbligo di riequilibrio finanziario, attraverso una oculata rimodulazione del bilancio, talché la nuova spesa connessa alla riassunzione medesima produca un effetto del tutto neutro rispetto ai precedenti equilibri finanziari, o mediante una corrispondente compressione di altre uscite, o attraverso il correlativo aumento delle entrate".

Ne deriva, quindi, che anche nel caso prospettato nella richiesta di parere in esame l'eventuale reintegro in servizio debba essere qualificato come "nuova assunzione" ai sensi della normativa sopra richiamata: i principi evidenziati nella deliberazione delle Sezioni Riunite per la Regione siciliana in sede consultiva ora richiamata non possono che trovare, *a fortiori*, ancor più piana applicazione relativamente alla fattispecie oggetto della richiesta di parere in analisi, considerato che l'eventuale reintegro in servizio non costituisce oggetto, per come si evince dalla rappresentazione dell'Ente, di pronuncia giurisdizionale, ma di proposta avanzata in fase di tentativo di conciliazione. Conseguentemente l'eventuale provvedimento di riassunzione si configura come atto amministrativo assoggettato a tutti i principi di legittimità-regolarità, adottato secondo scelte discrezionali dell'Ente.

P.Q.M.

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore
(dott. Giovanni Guida)

Il Presidente
(Dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria

20 febbraio 2014

Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)