REPUBBLICA ITALIANA

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott. Astegiano Giancarlo	Presidente f.f.
dott.ssa De Rentiis Laura	Primo referendario
dott. Donato Centrone	Referendario (relatore)
dott. Andrea Luberti	Referendario
dott. Paolo Bertozzi	Referendario
dott. Cristian Pettinari	Referendario
dott. Giovanni Guida	Referendario
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	Referendario

nella camera di consiglio del 13 luglio 2015

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 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 gennaio 2015 con la quale il Sindaco del Comune di Osio Sotto (BG) ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per la camera di consiglio odierna per deliberare sulla sopra indicata richiesta;
Udito il relatore, dott. Donato Centrone

Premesso che

Il Sindaco del comune di Osio Sotto, con nota del 13 gennaio 2015, ha formulato una richiesta di parere avente ad oggetto i limiti alle assunzioni ed alla spesa complessiva per il personale degli enti locali. Premette che l'Ente gestisce in economia una farmacia comunale, servizio assicurato con una consistenza organica di n. 3 farmacisti e n. 2 commessi fino al mese di luglio 2011. Dopo tale data, a seguito della cessazione per dimissioni di una farmacista, il Comune non ha provveduto alla relativa sostituzione, a causa dei vincoli assunzionali e di spesa contenuti nell'art. 1, comma 557, della legge n. 296 del 2006. Detta contrazione di organico ha determinato una forte riduzione dell'attività e del servizio reso all'utenza, che l'assunzione di un'unità di personale, ripristinando la dotazione originaria, permetterebbe di attenuare.

Sotto il profilo giuridico, prosegue l'istanza, il tema delle facoltà assunzionali degli enti locali, in merito al servizio di farmacia, pare sia stato oggetto di marcata evoluzione, nel senso di riconoscerne la specificità dell'interesse pubblico con esso assicurato (tale da ritenerlo prevalente rispetto alle esigenze di contenimento delle spese pubbliche). Ne costituirebbero dimostrazione, sia sotto il profilo del dato letterale che dell'interpretazione sistematica, la modifica apportata, con la legge n. 147 del 2013, all'art. 114, comma 5-*bis*, del TUEL, l'art. 4, comma 12-*bis*, del d.l. n. 66 del 2014, convertito con legge n. 89 del 2014, e l'art. 3, comma 5-*quinquies*, del d.l. n. 90 del 2014, convertito con legge n. 114 del 2014, che hanno modificato l'art. 18, comma 2-*bis*, del d.l. n. 112 del 2008, convertito con legge n. 133 del 2008. L'istante ritiene che le recenti novelle normative permettano di ritenere che l'obbligo di riduzione delle spese per il personale (art. 1, comma 557, legge n. 296 del 2006) possa essere derogato per le assunzioni da adibire al servizio di farmacia, anche se questo è gestito in economia (interpretazione basata sulla correlazione alla tutela della salute, qualificata dalla Carta costituzionale come diritto soggettivo, e perciò prevalente rispetto alla esigenze di contenimento della finanza pubblica). Infatti, la disposizione derogatoria a favore delle farmacie rimane ferma anche dopo le modifiche al testo dell'art. 18, comma 2-*bis*, del d.l. n. 112 del 2008, che, nella nuova formulazione, così recita: *Le aziende speciali, le istituzioni e le società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo si attengono al principio di riduzione dei costi del personale, attraverso il contenimento degli oneri contrattuali e delle assunzioni di personale. A tal fine l'ente controllante, con proprio atto di indirizzo, tenuto anche conto delle disposizioni che stabiliscono, a suo carico, divieti o limitazioni alle assunzioni di personale, definisce, per ciascuno dei soggetti di cui al precedente periodo, specifici criteri e modalità di attuazione del principio di contenimento dei costi del personale, tenendo conto del settore in cui ciascun soggetto opera. Le aziende speciali, le istituzioni e le società a partecipazione*

pubblica locale totale o di controllo adottano tali indirizzi con propri provvedimenti e, nel caso del contenimento degli oneri contrattuali, gli stessi vengono recepiti in sede di contrattazione di secondo livello. Le aziende speciali e le istituzioni che gestiscono servizi socio-assistenziali ed educativi, scolastici e per l'infanzia, culturali e alla persona (ex IPAB) e le farmacie sono escluse dai limiti di cui al precedente periodo, fermo restando l'obbligo di mantenere un livello dei costi del personale coerente rispetto alla quantità di servizi erogati.

Segno di ulteriore conferma della volontà legislativa di ampliare la facoltà di spesa degli enti locali in materia di personale sarebbe costituito dal venir meno del carattere eventuale della deroga, prima riconosciuta previa motivata delibera. In suo luogo torna l'automatismo *ex lege*, già esistente nel vecchio testo dell'art. 114, comma 5-*bis*, del TUEL, vigente fino al 31 dicembre 2013. Ritiene l'istante che, per effetto della modifica apportata al dato letterale dell'art. 18, comma 2-*bis*, del d.l. n. n. 112 del 2008, dall'art. 4, comma 12-*bis*, del d.l. n. 66 del 2014, convertito con legge n. 89 del 2014, si possa dedurre una specifica volontà legislativa di ampliare le facoltà assunzionali e di spesa per il personale preposto a farmacie comunali.

Alla luce delle premesse sopra riportate, il sindaco pone i seguenti quattro quesiti:

a) con il primo, chiede se l'esclusione dell'applicabilità dei vincoli assunzionali di cui all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, convertito con legge n. 122 del 2010, per le farmacie comunali gestite mediante aziende speciali o istituzioni (previsto dall'art. 114, comma 5-*bis*, del d.lgs. n. 267 del 2000) sia applicabile anche alle farmacie comunali gestite in economia;

b) con il secondo, se possa escludersi l'applicazione dell'art. 1, comma 557, della legge n. 296 del 2006, recante l'obbligo di riduzione delle spese di personale, nel caso di assunzione di un dipendente da adibire alla farmacia comunale, gestita dal Comune in economia;

c) con il terzo, se, in caso di risposta positiva ai primi due quesiti, in relazione alle disposizioni contenute nell'art. 1, comma 424, della legge di stabilità n. 190 del 2014, che prevede il blocco delle assunzioni per gli enti locali in attesa della definizione delle procedure di mobilità dei dipendenti delle provincie, si debba attendere l'esito di dette procedure anche per il profilo professionale di farmacista non rinvenibile negli organici delle provincie;

d) con il quarto se, in caso di risposta positiva ai primi tre quesiti, sempre in relazione alla richiamata disposizione contenuta nella legge 190 del 2014, si possa procedere ad assunzioni con ricorso alla procedura di mobilità volontaria, ai sensi dell'art. 30 del d.lgs. n. 165 del 2001, tra enti sottoposti entrambi al vincolo di patto di stabilità.

In merito all'ammissibilità della richiesta

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 Osio Sotto (BG), il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta rientri

nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7, comma 8, 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 ed efficacia dell'azione 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 (si rinvia, per tutte, alla Delibera della Sezione dell'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 per l'attivazione di questa particolare forma di collaborazione, è ormai consolidato l'orientamento che vede, nel caso del comune, il Sindaco quale organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere, in quanto riveste il ruolo di rappresentante dell'Ente.

Il presente presupposto soggettivo sussiste nel quesito richiesto dal Sindaco del comune di Osio Sotto, con nota del 13 gennaio 2015.

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, 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, comma 31 del decreto legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una 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 (deliberazione n. 54 del 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 o nei casi di interferenza, in concreto, con competenze di altri organi giurisdizionali.

Tanto premesso, l'istanza del Sindaco di Osio Sotto risulta ammissibile, in quanto afferisce all'interpretazione di norme di coordinamento della finanza pubblica riguardanti, da un lato, i limiti alla spesa complessiva per il personale e, dall'altro, quelli alle assunzioni.

La Sezione, tuttavia, con deliberazione n. 86/2015/QMIG aveva sospeso la decisione in ordine ai primi due quesiti formulati dal comune istante, in attesa del pronunciamento della Sezione delle Autonomie su un contrasto interpretativo insorto fra Sezioni regionali di controllo.

Allo stesso modo era stato sospeso il pronunciamento in ordine al terzo ed al quarto quesito, avanzati dal comune istante in subordine ai primi due, che, alla luce della delibera di orientamento generale della Sezione delle Autonomie n. 18/2015/QMIG, risultano assorbiti. Per questi ultimi, tuttavia, il Comune istante potrà reperire eventuali coordinate interpretative dalla deliberazione di orientamento generale della Sezione delle Autonomie n. 19/2015/QMIG.

Esame nel merito

Con il primo quesito, il Comune istante ha chiesto se l'esclusione dell'applicabilità dei vincoli assunzionali di cui all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, convertito con legge n. 122 del 2010, per le farmacie comunali gestite mediante aziende speciali o istituzioni (che l'istante ha dedotto dall'attuale formulazione dell'art. 18, comma 2-*bis* del d.l. n. 112 del 2008, convertito con legge n. 133 del 2008) sia applicabile anche a quelle gestite in economia.

Con il secondo, se possa escludersi l'applicazione dell'art. 1, comma 557, della legge n. 296 del 2006, recante l'obbligo per gli enti locali di ridurre la spesa complessiva per il personale, nel caso di assunzione da adibire alla farmacia comunale, gestita da un comune in economia.

La scrivente Sezione regionale, con la deliberazione n. 86/2015/QMIG del 4 marzo 2015, sulla base delle motivazioni in quella sede riportate, in presenza del potenziale contrasto interpretativo generabile sui sopra esposti quesiti (cfr. deliberazione Sezione Lazio n. 226/2014/PAR), ha deferito al Presidente della Corte dei conti, ai sensi dell'art. 6, comma 4, del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con legge 7 dicembre 2012, n. 213, la seguente questione di massima: *"se la disciplina di finanza pubblica dettata, dall'art. 18, comma 2-bis, del d.l. n. 112/208, convertito con legge n. 133/2008, e successive modifiche e*

integrazioni, in materia di gestione del servizio farmaceutico mediante società partecipate ed aziende speciali, debba applicarsi anche alla gestione in economia di farmacie comunali e, in caso di risposta positiva, quali siano i rapporti con gli obblighi di finanza pubblica di cui è diretto destinatario l'ente locale".

La Sezione delle Autonomie, nella deliberazione n. 18/2015/QMIG del 12 giugno 2015, alle cui motivazioni e conclusioni, per brevità espositiva, si fa rinvio, ha ritenuto di condividere la prospettazione interpretativa resa della scrivente Sezione nella citata deliberazione n. 86/2015/QMIG, pronunciato il seguente principio di diritto: *"la disciplina di finanza pubblica dettata, dall'art. 18, comma 2-bis, del d.l. n. 112/2008, convertito con legge n. 133/2008, e successive modifiche e integrazioni, in materia di gestione del servizio farmaceutico mediante società partecipate ed aziende speciali, non si applica alla gestione in economia di farmacie comunali. I Comuni che gestiscono farmacie in economia restano assoggettati agli ordinari vincoli di spesa per il personale, anche in relazione alla gestione del servizio farmaceutico".*

Alla luce di quanto sopra esposto, il Comune, nel caso di gestione di farmacie comunali mediante propri uffici interni (c.d. gestione in economia), deve osservare, nel caso in cui intenda assumere personale con contratto a tempo determinato o con altre forme di contratto flessibile, i limiti finanziari posti dall'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, convertito con legge n. 122 del 2010, e successive modifiche e integrazioni (recentemente oggetto, fra l'altro, di intervento nomofilattico, sempre da parte della Sezione delle Autonomie, con la deliberazione n. 2/2015/QMIG). Allo stesso modo, il Comune deve osservare i limiti finanziari posti, alla spesa storica complessiva per il personale, dall'art. 1, comma 557, della legge n. 296 del 2006, e successive modifiche e integrazioni.

P.Q.M.

nelle considerazioni sopra esposte è il parere reso dalla Sezione.

Il magistrato relatore	Il Presidente f.f.
(dott. Donato Centrone)	(dott. Giancarlo Astegiano)

Depositata in segreteria
27 agosto 2015
Il Direttore della segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)