



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

composta dai magistrati:

dott. Giancarlo Astegiano	Presidente f.f.
dott. Gianluca Braghò	Primo Referendario
dott.ssa Laura De Rentiis	Primo Referendario
dott. Paolo Bertozzi	Primo Referendario
dott. Cristian Pettinari	Referendario
dott. Giovanni Guida	Referendario (relatore)
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio del 15 dicembre 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 nota del giorno 16 novembre 2015, prot. n. 66407, con la quale il Sindaco del Comune di Vigevano (PV) 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 Vigevano, con nota del giorno 16 novembre 2015, dopo aver premesso che:

- «le Sezioni Riunite della Corte dei Conti con Deliberazione n. 5/CONTR/11, hanno ribadito che l'art. 19, comma 8, della legge 28/12/2001, n. 448 è attualmente vigente. In particolare la norma, come anche specificato dalla sentenza n. 4/2004 della Corte Costituzionale, non incidendo peraltro sull'azione e sulle competenze dei medesimi organi di revisione contabile, si limita a prevedere che tali organi accertino che i documenti di programmazione di fabbisogno del personale siano improntati al rispetto del principio di riduzione complessiva della spesa di cui all'art. 39 della Legge 27 dicembre 1997, n. 441 e s.m. e i. Invero, l'assolvimento di tali compiti da parte del collegio di revisione necessita che l'analisi, che si ritiene "preventiva", debba essere esaustiva in ordine alla verifica del rispetto di tutte le norme vigenti in materia di spesa di personale e quindi non certo del solo rispetto del limite, ravvisabile *ictu oculi*, della mera riduzione della spesa ai sensi dell'art. 1, comma 557, della Legge 296/2006. Dovrebbe, pertanto, ritenersi ovvio che l'oggetto della valutazione, che si ribadisce preventiva all'adozione della deliberazione, dovrà ricomprendere anche la verifica di tutte le normative successive al 2006 promulgate in *subjecta materia*. A tal fine si ricorda, a mero titolo esemplificativo, il rispetto dell'art. 76, comma 7, del D.L. 112/2008, convertito in Legge n. 133/2008, come modificato dall'art. 14, comma 9, del D.L. 31/05/2010, n. 78 convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, L. 30/07/2010, n. 122, nonché dei pareri espressi sulla materia dalla Corte dei Conti;
- il comma 7 dell'art. 19 della legge 28/12/2001, n. 448 stabilisce che "Le assunzioni effettuate in violazione delle disposizioni del presente articolo (*rectius*: anche quindi in violazione del successivo comma 8 - disposizione, che prevede l'acquisizione del parere del Collegio dei Revisori, comma ricompreso nell'articolo 19) sono nulle di diritto»,

ha chiesto alla Sezione se:

«a) il succitato parere del Collegio dei Revisori deve necessariamente essere espresso tassativamente in forma preventiva, quale *conditio iuris* di legittimità della deliberazione con cui si approva il Piano Occupazionale che dà luogo alle conseguenti assunzioni, parere preventivo la cui mancanza comporta la nullità delle conseguenti assunzioni effettuate in esecuzione della deliberazione, ai sensi del comma 7 dell'art. 19 della legge 28/12/2001, n. 448;

ovvero

b) si possa ritenere che il parere del Collegio dei Revisori non debba essere tassativamente preventivo all'adozione della delibera di approvazione del piano occupazionale, relativa alla programmazione del fabbisogno triennale, e che pertanto tale carenza sia sanabile in sede di approvazione di bilancio di esercizio ovvero mediante attestazione in sede di rendiconto dell'esercizio finanziario cui si riferisce il Piano Occupazionale (n.d.r. - ovviamente privo del parere preventivo), purché in tale attestazione si verifichi il rispetto della spesa di cui all'art. 1, comma 557 o comma 562, della Legge 296/2006. Oltremodo necessita, in tal caso, conoscere anche se il parere *de quo* (*rectius*: successivo) debba contenere comunque un esplicito riferimento al Piano triennale di fabbisogno di personale, ovvero questo possa implicitamente ritenersi assorbito, quindi, sostitutivo di quello preventivo».

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.

Alla luce dei predetti parametri la richiesta di parere in esame deve ritenersi ammissibile dal punto di vista oggettivo.

MERITO

1. Deve preliminarmente evidenziarsi, essendo preclusa qualunque interferenza sulle scelte gestionali concrete riservate alla discrezionalità dell'Ente, come l'analisi delle questioni proposte dall'Ente rimane circoscritta ai soli profili generali ed astratti.

2. Il quesito posto dall'Ente istante s'incentra sulla natura del parere, che deve essere rilasciato dall'Organo di revisione dell'ente locale, in relazione ai documenti di programmazione di fabbisogno di personale. Vengono richiamate, in particolare, le seguenti due disposizioni contenute nell'art. 19 della Legge n. 448/2001:

- comma 8 - *a decorrere dall'anno 2002 gli organi di revisione contabile degli enti locali di cui all'articolo 2 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, accertano che i documenti di programmazione del fabbisogno di personale siano improntati al rispetto del principio di riduzione complessiva della spesa di cui all'articolo 39 della legge 27 dicembre 1997, n. 449, e successive modificazioni, e che eventuali deroghe a tale principio siano analiticamente motivate;*
- comma 7 - *le assunzioni effettuate in violazione delle disposizioni del presente articolo sono nulle di diritto.*

Com'è senz'altro noto, l'art. 19 della Legge n. 448/2001 si iscrive, in via di estrema approssimazione, nel sistema delle disposizioni volte ad ottenere un contenimento delle spese di personale del comparto pubblico, prevedendo, oltre le norme ora richiamate, una serie di previsioni specifiche relative alla riduzione delle suddette spese in determinati esercizi, distinguendo i diversi soggetti chiamati ad effettuare tali riduzioni. Molte di queste disposizioni hanno cessato di avere effetto, in quanto come detto riferite a riduzioni da conseguire in anni determinati. Come il Comune correttamente ricorda nella propria richiesta di parere, il comma 8 sopra richiamato è stato ritenuto ancora pienamente in vigore dalle Sezioni Riunite di questa Corte (n. 5/CONTR/11), nonché è stato precedentemente oggetto del vaglio della

Corte costituzionale, che, nel riconoscerne la costituzionalità, ha evidenziato come tale disposizione sia volta a prevedere che *“gli organi di revisione contabile accertino che i documenti di programmazione del fabbisogno di personale siano improntati al rispetto del principio di riduzione complessiva della spesa di cui all'art. 39 della legge n. 449 del 1997, e che eventuali deroghe a tale principio siano analiticamente motivate (...). Si tratta di norma chiaramente strumentale, rispetto al fine di coordinamento della finanza pubblica, e di norma di principio (e non di dettaglio), in quanto prevede che eventuali deroghe al principio della riduzione complessiva della spesa, cui deve improntarsi il documento di programmazione del fabbisogno del personale, siano analiticamente motivate”* (sentenza n.4/2004)“.

Giova, altresì, ricordare come un'analogia tipologia di verifica, sempre a carico dell'organo di revisione, è stata introdotta dal recente D.L. n. 90/2014, come convertito dalla L. n. 114/2014, che, nell'intervenire nuovamente all'art. 3 sui predetti vincoli in materia di spesa di personale, al comma 10-bis ha previsto che *“il rispetto degli adempimenti e delle prescrizioni di cui al presente articolo da parte degli enti locali viene certificato dai revisori dei conti nella relazione di accompagnamento alla delibera di approvazione del bilancio annuale dell'ente. In caso di mancato adempimento, il prefetto presenta una relazione al Ministero dell'interno. Con la medesima relazione viene altresì verificato il rispetto delle prescrizioni di cui al comma 4 dell'articolo 11 del presente decreto”*.

3. Entrambe le disposizioni ora richiamate, dunque, prevedono che l'Organo di revisione degli enti locali debba prestare particolare attenzione nella verifica del pieno rispetto da parte dell'ente controllato della disciplina vincolistica in tema di contenimento di spesa del personale, delineando un controllo sia a monte in fase programmazione che a valle in fase di approvazione del bilancio annuale dell'ente. Si crea, dunque, un controllo circolare che investe sia la fase di programmazione che quella di rendicontazione.

Venendo più nello specifico alla disposizione su cui si centra la richiesta di parere, essa appare delineare una tipologia di controllo, in capo all'Organo di revisione, connotato da una duplice finalità. Da un lato, come sopra evidenziato, esso è, senza dubbio, finalizzato a dare effettività alla disciplina vincolistica in esame. Dall'altro, esso svolge l'importante funzione di mettere a conoscenza l'Organo politico della concreta incidenza dell'atto programmatico in relazione agli obblighi di contenimento delle spese di personale gravanti sull'Ente. In altre parole, il predetto parere ha anche la finalità di supportare, con una valutazione tecnica proveniente da un Organo dotato di autonomia e terzietà rispetto all'Ente, l'Organo deliberante dell'ente locale, unico a cui naturalmente compete la definizione del concreto contenuto della deliberazione, una volta acquisiti tutti gli elementi valutativi legislativamente previsti.

Quanto ora rilevato, consente di distinguere il parere in esame da quelli rilasciati dagli uffici interni dell'Ente, ai sensi dell'art. 49 TUEL, ovvero i pareri di regolarità tecnica e contabile. Quest'ultimi pareri, infatti, come evidenziato dalla giurisprudenza amministrativa (da ultimo Tar Marche, 20 agosto 2015, n. 623; Tar Liguria, 26 febbraio 2014, n. 350) e di questa stessa Corte (Sez. controllo Basilicata n. 79/2014/PAR), sono essenzialmente connotati dalla finalità di individuare i responsabili in via amministrativa e contabile delle deliberazioni, con la conseguenza che la loro eventuale omissione non incide sulla validità delle deliberazioni stesse, trattandosi di una prescrizione che rileva sul solo piano interno, venendosi a configurare una mera irregolarità della delibera assunta.

Nel caso del parere dell'Organo di revisione, invece, svolgendo lo stesso la duplice funzione sopra evidenziata, non può non ritenersi che lo stesso debba necessariamente precedere l'adozione dell'atto programmatico e che la sua mancanza determini un'illegittimità dell'eventuale atto adottato. L'Organo deliberativo avrebbe, infatti, assunto la propria decisione in assenza di una valutazione tecnica, che il Legislatore, come visto, impone. Ne deriva, dunque, che l'eventuale acquisizione *ex post* del suddetto parere non appaia da sola idonea a sanare la delibera programmatica viziata, rispetto alla quale ben può operare l'istituto della convalida. Essa, come noto, si iscrive nel più ampio fenomeno dell'autotutela, potere in virtù del quale la P.A. ha la facoltà di sanare i propri atti da vizi di legittimità, in applicazione del principio di economia dei mezzi giuridici e di conservazione degli atti. La convalida – espressamente disciplinata dall'art. 21-nonies della L. n. 241/90 – consiste, in particolare, in una nuova manifestazione di volontà della pubblica amministrazione rivolta ad eliminare il vizio dell'atto originariamente invalido, in genere per vizi formali o di procedura o per incompetenza (Consiglio di Stato, 14 ottobre 2011, n. 5538).

Non appare, invece, attinente il richiamo del comma 7 dell'art. 19 della Legge n. 448/2001: la sanzione di nullità ivi prevista, infatti, appare riconducibile alla violazione delle disposizioni di carattere sostanziale contenute nei commi precedenti, ove, come sopra riportati, sono fissati degli specifici obblighi in tema di assunzione di personale finalizzati al contenimento della spesa di personale. La sola mancanza del parere in esame, se, come visto vizia la delibera di programmazione, rendendola annullabile, non è *ex se* sufficiente a predicare la nullità delle assunzioni effettuate, a meno che, come appena detto, l'assunzione, oltre che in base ad una deliberazione assunta in assenza del parere in esame, contrasti con gli obblighi di finanza espressamente previsti negli altri commi dell'articolo in esame.

In conclusione, dunque, l'avviso della Sezione è nel senso che il parere dell'Organo di revisione sugli atti di programmazione dell'assunzione di personale *ex art. 19, comma 8, della Legge n. 448/2001*, debba essere obbligatoriamente assunto antecedentemente alla relativa deliberazione, essendo finalizzato, non solo a obiettivi

di controllo, ma anche a supportare, con una valutazione tecnica proveniente da un Organo dotato di autonomia e terzietà rispetto all'Ente, l'Organo deliberante dell'ente locale, con la conseguenza che la deliberazione assunta in assenza del predetto parere deve ritenersi invalida e il relativo vizio può essere successivamente sanato con il ricorso ad una forma di autotutela, come la convalida.

P.Q.M.

nelle suesposte considerazioni è il parere della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Lombardia.

Il Relatore
(dott. Giovanni Guida)

Il Presidente f.f.
(dott. Giancarlo Astegiano)

Depositata in Segreteria
Il 16 dicembre 2015
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)