



REPUBBLICA ITALIANA

LA

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO

PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Antonio Caruso	Consigliere
dott. Angelo Ferraro	Consigliere
dott. Giancarlo Astegiano	Primo referendario – relatore
dott. Gianluca Braghò	Referendario
dott. Massimo Valero	Referendario
dott. Alessandro Napoli	Referendario
dott. Laura De Rentiis	Referendario

nell'adunanza del 1° ottobre 2010

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 legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, commi 166 e seguenti;

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 con la quale il Sindaco del Comune di Galbiate (LC) ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Galbiate;

Udito il relatore, Giancarlo Astegiano;

PREMESSO CHE

Il Sindaco di Galbiate, Comune con popolazione superiore ai 5.000 abitanti, ha posto alla Sezione un quesito concernente l'interpretazione dell'art. 14, co. 7 del d.l. n. 78, conv. in l. n. 122 del 2010, in relazione alla situazione della spesa del personale dell'Ente ed alla volontà di perfezionare entro il 2010 la procedura diretta all'assunzione di due dipendenti, già avviata.

OSSERVA CHE

La richiesta di parere in esame 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 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 Galbiate, la Sezione osserva quanto segue.

In merito all'ammissibilità della richiesta

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta proveniente dal Comune di Galbiate rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7 comma ottavo, 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 e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

In proposito, questa Sezione ha precisato, in più occasioni, che la funzione di cui al comma ottavo dell'art. 7 della legge n. 131/2003 si connota come facoltà conferita agli amministratori di Regioni, Comuni e Province di avvalersi di un organo neutrale e professionalmente qualificato per acquisire elementi necessari ad assicurare la legalità della loro attività 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 (per tutte: 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 ed oggettiva degli enti in relazione all'attivazione di questa particolare forma di collaborazione, è ormai consolidato l'orientamento che vede nel caso del Comune, il Sindaco o, nel caso di atti di normazione, il Consiglio comunale quale organo che può proporre la richiesta.

Inoltre, è acquisito ed incontestato che non essendo ancora insediato in Lombardia il Consiglio delle autonomie, previsto dall'art. 123 della Costituzione e dallo Statuto della Regione Lombardia, i Comuni e le Province possano, nel frattempo, chiedere direttamente i pareri alla Sezione regionale.

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare che la disposizione contenuta nel co. 8, dell'art. 7 della legge 131 deve essere raccordata con il precedente co. 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 co. 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 della 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 (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 di interferenza, in concreto, con competenze di altri organi giurisdizionali.

Dalle sopraesposte considerazioni consegue che la nozione di contabilità pubblica va conformandosi all'evolversi dell'ordinamento, seguendo anche i nuovi principi di organizzazione dell'amministrazione, con effetti differenziati, per quanto riguarda le funzioni della Corte dei conti, secondo l'ambito di attività.

Con specifico riferimento alla richiesta oggetto della presente pronuncia la Sezione osserva che il Sindaco del Comune di Galbiate ha formulato un quesito inerente le modalità che l'ente deve adottare per addivenire al rispetto della disciplina vincolistica finanziaria in materia di spese per il personale che, per espresso dettato normativo, concorre, sia per i comuni con popolazione inferiore che superiore ai 5.000 abitanti, alla più generale osservanza della disciplina dei limiti inerenti il Patto di stabilità e la sana gestione finanziaria.

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

Il quesito posto dal Sindaco del Comune di Galbiate

Il Sindaco del Comune di Galbiate, ente che ha una popolazione superiore ai 5.000 abitanti, ha posto alla Sezione un quesito concernente l'interpretazione dell'art. 14, co. 7 del d.l. n. 78, conv. in l. n. 122 del 2010, in relazione alla situazione della spesa del personale dell'Ente ed alla volontà di perfezionare entro il 2010 la procedura diretta all'assunzione di due dipendenti, già avviata.

Il richiedente ha premesso che:

- nel triennio 2007 - 2009 il Comune ha rispettato il Patto di stabilità interno;
- nel 2009 ha rispettato il principio di riduzione della spesa di personale, conseguendo una riduzione di 3.422 euro rispetto all'anno precedente;
- in relazione alla spesa di personale del 2010, l'ente ha programmato di avvalersi della deroga di cui all'art. 3, co. 120 della legge n. 244 del 2008, ricorrendo tutti i presupposti stabiliti dalla norma;
- la maggior spesa prevista nel 2010 rispetto al 2009, pari a 27.464 euro, è ascrivibile a incremento di alcuni costi che nel 2009 era stato possibile comprimere e non a nuove assunzioni;

- nel 2010 il Comune ha programmato di effettuare 3 nuove assunzioni: una a tempo determinato nel settore della polizia locale, finanziata con i proventi derivanti dalle sanzioni relative a violazione del Codice della strada; un'altra a tempo determinato per due anni, a decorrere dal 21 dicembre 2010 (sostituzione di un posto già occupato a tempo determinato) e l'ultima a tempo indeterminato, con decorrenza dal 31 dicembre 2010, in sostituzione di altro lavoratore che verrà collocato a riposo il 31 dicembre 2010;
- l'ente si prefigge l'obiettivo di ridurre nel 2011 la spesa di personale rispetto all'anno 2010;

ed ha concluso chiedendo alla Sezione se in relazione alla nuova disciplina introdotta dall'art. 14, co. 7 del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito in l. n. 122 del 2010 *"l'ente possa legittimamente procedere alle citate assunzioni"*.

La Sezione ha reso già alcuni pareri con i quali ha fornito indicazioni interpretative in ordine al contenuto della disciplina relativa alla spesa di personale che devono osservare i Comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti, a seguito delle modifiche apportate alla precedente normativa dall'art. 14, co 7 - 9 del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, conv. in l. 31 luglio 2010, n. 122 (per tutti: n. 817, in data 22 luglio 2010 e n. 881 in data 22 settembre 2009).

La questione posta dal Sindaco del Comune di Galbiate riguarda la possibilità di procedere a tre assunzioni nel periodo successivo all'entrata in vigore delle nuove disposizioni legislative e prima del 1° gennaio 2011 e, quindi, sostanzialmente il regime che vige per le assunzioni di personale negli ultimi mesi dell'anno 2010.

Al riguardo, considerate le premesse di fatto formulate dall'ente è opportuno, in via preliminare, mettere in luce che l'abrogazione della deroga contenuta nell'art. 3, co. 121 della legge finanziaria per il 2008 ha effetto immediato e, quindi, gli enti locali nel 2010 devono assicurare la riduzione della spesa rispetto all'anno precedente e, quindi, il Comune di Galbiate che ha programmato la spesa tenendo conto della deroga deve porre in essere azioni necessarie ad assicurare la riduzione rispetto alla spesa 2009, sempreché i maggiori costi previsti e confrontati con quelli relativi all'anno precedente, non siano ancora maturati, vale a dire l'ente possa ancora sospendere le relative attività. In caso contrario nel 2011 dovrà applicare la limitazione amministrativa introdotta nella manovra estiva. Infatti, l'abrogazione della facoltà di deroga obbliga gli enti a sospendere le attività che, anche se programmate, non sono state portate ancora a compimento ma non può comportare penalizzazioni se le attività in deroga sono state eseguite in presenza dei presupposti della deroga.

Quanto alle assunzioni la questione si presenta delicata poiché il nuovo limite introdotto dal co. 9 dell'art. 14 si applica, per espressa volontà dello stesso legislatore solo a partire dal 1° gennaio 2011.

Conseguentemente gli enti locali che rispettano le altre condizioni previste nel nuovo testo dell'art. 1, co. 557 della legge finanziaria per il 2007 possono procedere a nuove assunzioni.

E' evidente, però, che una delle condizioni che deve essere assicurata è quella della riduzione della spesa di personale nel 2010 rispetto al 2009, utilizzando una delle modalità indicate dallo stesso legislatore che alla lett. a) della norma in questione individua anche il parziale reintegro del personale cessato.

Deve ritenersi, quindi, che sia possibile procedere a nuove assunzioni nella restante parte dell'anno, anche a reintegrazione del personale cessato, solo se l'ente, nel complesso, riduce la spesa di personale rispetto all'anno precedente.

Peraltro, al riguardo occorre tenere conto di una circostanza di rilievo.

L'ente ha programmato la spesa di personale per il 2010 tenendo conto della deroga prevista dall'art. 3, co. 121 ed ha improntato l'azione amministrativa della prima parte dell'anno in base a questo presupposto.

L'intervenuta abrogazione della deroga in corso di esercizio non può che avere effetti sul futuro e non inficia le decisioni di programmazione e gestionali attuate in corso d'anno. E' evidente che a partire dal 1° giugno 2010 la possibilità di deroga non è più applicabile e, quindi, l'ente non può porre in essere alcuna azione discrezionale che si ponga in contrasto con il rispetto del nuovo limite previsto dall'art. 1, co. 557, nel nuovo testo risultante dalla manovra estiva. Ma è altrettanto logico che le azioni poste legittimamente in essere in precedenza e che presentino ricadute finanziarie anche successive non influenzano negativamente il rispetto dell'obbligo di riduzione della spesa rispetto all'anno precedente che deve essere assicurato al netto della maggior spesa conseguente alla deroga prevista dall'art. 3, co. 121, per il periodo di vigenza della norma.

Piuttosto un ulteriore delicato profilo deve essere evidenziato.

Nel 2011 l'ente dovrà assicurare la riduzione della spesa rispetto all'anno precedente nel quale la spesa è stata maggiore rispetto a quella del 2009 a causa della deroga. Tuttavia, siccome l'utilizzo della deroga era legittimo fino al 31 maggio 2010, è evidente che la spesa di personale del 2010 da utilizzare quale base di riferimento in relazione a quella per il 2011 è la spesa lecitamente effettuata in corso d'anno, anche se superiore a quella del 2009, purchè la quota di maggiorazione (rispetto al 2009) sia riconducibile alla deroga.

Da ultimo, val la pena osservare che l'ente dovrà valutare con attenzione la programmazione delle assunzioni che se anche effettuate formalmente alla fine del

2010 esplicheranno compiutamente i loro effetti solo nel 2011, al fine di evitare che possa ravvisarsi elusione del precetto posto dal co. 9 dell'art. 14 del d.l. n. 78.

P.Q.M.

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione

Il Relatore
(Giancarlo Astegiano)

Il Presidente
(Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria
23.12.2010
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)