



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. Alessandro Napoli	Referendario
dott. Donato Centrone	Referendario
dott. Francesco Sucameli	Referendario
dott. Cristiano Baldi	Referendario (relatore)
dott. Andrea Luberti	Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio del 17 gennaio 2013

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. 26 del 3 gennaio 2013 con la quale il sindaco del comune di Marcaria (Mn) 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. Cristiano Baldi;

PREMESSO CHE

Il sindaco del comune di Marcaria, con nota n. 26 del 3 gennaio 2013, chiedeva all'adita Sezione l'espressione di un parere in ordine alla possibilità di assunzioni a tempo determinato nel 2013.

In particolare, il comune di Marcaria precisava quanto segue:

"Lo scrivente Comune potrà utilizzare nel corso dell'anno 2013 i risparmi di spesa di personale relativi alle cessazioni intervenute negli anni 2010/11/12 avendo rispettato le condizioni normative dei vincoli di spesa, del patto di stabilità interno e della riduzione di spesa di personale, in assenza di personale in esubero o in eccedenza.

Si chiede se tali risparmi possono essere cumulati per il calcolo della percentuale del turn over ai fini di una assunzione a tempo indeterminato nel corso dell'anno 2013"

AMMISSIBILITA'

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

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.

Pertanto, la richiesta di parere è ammissibile soggettivamente poiché proviene dall'organo legittimato a proporla.

Con riguardo alle condizioni di ammissibilità oggettiva, 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, 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 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 che la funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali.

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.

Risultando conforme ai richiamati parametri, la richiesta di parere oggetto di esame va ritenuta ammissibile.

Essa, infatti, concernendo la normativa vincolistica in materia di assunzioni, rientra a pieno titolo nella nozione di contabilità pubblica nei termini sopra delineati.

MERITO

La questione in esame concerne la possibilità o meno, per il comune istante, di procedere ad un'assunzione nel 2013 grazie ai "risparmi di spesa di personale relativi alle cessazioni intervenute negli anni 2010/11/12", cumulandoli ai fini del computo della percentuale del turn over.

Come noto, infatti, il comune istante (soggetto al Patto di stabilità) può "procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite del 40 per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente" (art. 76, comma 7, d.lgs. n. 112/2008).

Il comune di Marcaria, pertanto, chiede se sia possibile riportare nel 2013, attuale esercizio, le "quote di spesa corrispondente alle cessazioni" non utilizzate negli anni 2010/11/12.

La Sezione ha già affrontato la questione con la deliberazione n. 167/2011/PAR del 31 marzo 2011 in cui si è affermato che "la norma finanziaria di cui al citato art. 14, comma 9, ha previsto una nuova annualità di riferimento su cui parametrare il calcolo della spesa di personale che individua il limite per procedere a nuove assunzioni. L'anno di riferimento considerato dalla norma è, appunto, il 2010, che costituisce il primo anno di riferimento utile ove permanga la disposizione in questione. Per quanto concerne la possibilità di assunzione nell'anno 2011, pertanto, i vincoli alla spesa di personale devono essere considerati con esclusivo riguardo al 2010.

Con riguardo agli anni successivi al 2011, invece, valorizzando la nozione di "anno precedente" riferita agli enti non sottoposti al patto di stabilità definita dalle Sezioni Riunite in sede di controllo nella deliberazione n.52/CONTR/10 dell'11 novembre 2010, ed in ragione della medesima ratio normativa, si ritiene che si possano riportare nell'anno successivo eventuali margini di spesa originati da cessazione di personale, non utilizzati nell'anno precedente".

Le conclusioni sopra riportate (seguite anche dalla deliberazione n. 2 del 13 gennaio 2012 della Sezione Regionale Puglia e dalla n. 22 del 12 aprile 2012 della Sezione Regionale Calabria) sono tuttora condivisibili e da queste non vi è motivo di discostarsi.

D'altra parte, tale conclusione pare coerente con la finalità della norma che è quella non di contenere o ridurre la spesa di personale di esercizio in esercizio (obiettivo già assicurato per gli enti locali dal comma 557 dell'art. 1 della legge 296/2006), ma di porre un vincolo stretto alle assunzioni di personale, quale strumento indiretto di limitazione della spesa ripetitiva.

Allo stesso tempo, una conclusione difforme introdurrebbe un'ingiustificata disparità di trattamento tra comuni non soggetti al Patto di stabilità (per i quali le Sezioni Riunite – vedi sopra – consentono il "riporto" agli anni successivi delle capacità assunzionali) e comuni soggetti, pur a fronte di due normative (l'articolo 1, comma 562, della legge n. 296 per gli enti non soggetti al PSI e l'articolo 76, comma 7, del d.lgs. n. 112/2008 per quelli soggetti) strutturalmente del tutto identiche.

Naturalmente, la facoltà di procedere ad assunzioni sarà pur sempre soggetta al complesso degli ulteriori vincoli previsti dalla normativa in vigore, nell'ambito della quale si segnalano, senza pretesa di esaustività: la programmazione triennale e il piano annuale delle assunzioni (art. 91 d. lgs.267/2000, art. 35, comma 4, d. lgs. 165/2001 e art. 19, comma 8, legge 448/2001); il principio di riduzione progressiva della spesa per il personale (per i comuni che, come nella specie, abbiano una popolazione superiore ai 5.000 abitanti - 1, comma 557, della Legge 296/2006); il rispetto del patto di stabilità (articolo 7, comma 2, lettera d), del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149), un rapporto inferiore al 50% tra spese di personale e spese correnti (art. 76, comma 7, capoverso, del d.l. 112/2008, convertito in legge 133/2008); gli adempimenti in materia di rideterminazione della pianta organica (art. 6, comma 6, d. lgs. 165/2001); l'adozione e il rispetto del piano triennale delle azioni positive tendenti ad assicurare la pari opportunità tra uomini e donne (art. 48, comma 1, d. lgs. 148/2006); la ricognizione di eventuali eccedenze di personale (art. 33, d. lgs. 165/2001, come modificato dal d.l. 78/2010 e integrato dalla legge 183/2011).

P.Q.M.

Nelle considerazioni che precedono è espresso il parere della Sezione.

Così deciso nell'adunanza del 17 gennaio 2013.

Il Relatore
(dott. Cristiano Baldi)

Il Presidente
(dott. Nicola Mastropasqua)

Depositato in Segreteria
il 17 gennaio 2013

Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)