



REPUBBLICA ITALIANA

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

composta dai magistrati:

dott.ssa Simonetta Rosa	Presidente
dott. Gianluca Braghò	Primo Referendario
dott.ssa Laura De Rentiis	Primo Referendario (relatore)
dott. Donato Centrone	Referendario
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 22 settembre 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 30 giugno 2015 pervenuta a questa Sezione in data 9 luglio 2015 (prot. n. 8113) con la quale il Sindaco del Comune di Edolo (BS) ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna camera di consiglio per deliberare sulla richiamata richiesta di parere;

Udito il relatore, Laura De Rentiis;

OGGETTO DEL PARERE

Con la nota indicata in epigrafe il Sindaco del Comune di Edolo (BS), richiamata la Legge di Stabilità per l'anno 2015 che riserva gli spazi assunzionali degli enti pubblici per gli anni 2015 e 2016 a favore dei dipendenti in esubero degli enti provinciali in fase di riorganizzazione e la

delibera n. 19/SEZAUT/2015/QMIG della Corte dei Conti sulla corretta interpretazione della norma, chiede alla Sezione un parere *“in merito alla legittimità o meno di un'assunzione di personale mediante mobilità volontaria esterna utilizzando parte degli spazi finanziari dedicati fino alla fine dello scorso anno al Segretario comunale titolare a tempo pieno presso codesto Comune”*.

L'Amministrazione Comunale precisa che vi è l'urgente necessità di sostituire la responsabile dell'area economico-finanziaria, svolgente funzioni dirigenziali, che è cessata dal servizio per quiescenza il 1° maggio 2015. Lo spazio finanziario liberato da tale dipendente, categoria giuridica D1, posizione economica D3, con indennità di posizione al massimo consentito dai CCNL, sarà spazio assunzionale per l'anno 2016.

Il Comune inoltre ha avuto un'altra cessazione nell'anno 2014, il cui spazio finanziario in termini assunzionali non è stato utilizzato, riguardante la figura della bibliotecaria comunale, categoria giuridica C, posizione economica C5.

Nel settembre dello scorso anno il Segretario comunale (fascia professionale B) titolare a tempo pieno della sede di Segreteria unica ha cessato dal proprio incarico lasciando vacante la sede di Segreteria attualmente retta a scavalco da un Segretario comunale (fascia professionale C) titolare di uno dei comuni della medesima zona e facente parte dell'Unione dei Comuni alla quale partecipa anche il Comune di Edolo. Tale fatto ha portato ad avere un notevole risparmio in termini di spesa del personale e conseguenti spazi finanziari utilizzabili.

Ad avviso dell'Ente, il riutilizzo di tali spazi finanziari, dedicati alla retribuzione del precedente Segretario comunale titolare cessato dal proprio incarico e quindi resisi liberi, per l'assunzione mediante mobilità volontaria di un nuovo responsabile dell'area economico-finanziaria, svolgente funzioni dirigenziali, al fine della sostituzione del precedente responsabile in quiescenza dal 1° maggio 2015, non si porrebbe in contrasto con la finalità della Legge di Stabilità 2015 tesa a salvaguardare il riassorbimento del personale in esubero degli enti di area vasta.

PREMESSA

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta proveniente dal Comune di Edolo 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, 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: parere sez. Lombardia, 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.

AMMISSIBILITA' SOGGETTIVA

Riguardo all'individuazione dell'organo legittimato ad inoltrare le richieste di parere dell'ente comunale, 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.

AMMISSIBILITA' OGGETTIVA

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare che la disposizione, contenuta nel comma 8, dell'art. 7 della legge 131/03, 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 co. 8 prevede forme di collaborazione ulteriore 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, esclude qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa che ricade nella esclusiva competenza dell'autorità che la svolge; nonché esclude, altresì, che la funzione consultiva possa interferire 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 la stessa, oltre a risolversi in un profilo giuridico di portata generale ed astratta, rientri nel perimetro della nozione di contabilità pubblica, poiché attiene alla disciplina contenuta in leggi

finanziarie, sul contenimento e sull'equilibrio della spesa pubblica, incidente sulla formazione e gestione del bilancio dell'ente, in relazione alle norme che disciplinano la spesa per il personale.

Per i suddetti motivi la presente richiesta di parere è conforme ai requisiti soggettivi ed oggettivi di ammissibilità e può essere esaminata nel merito.

MERITO

In via preliminare la Sezione precisa che la decisione se procedere o meno ad effettuare nuova assunzione mediante mobilità volontaria attiene al merito dell'azione amministrativa e rientra, ovviamente, nella piena ed esclusiva discrezionalità e responsabilità dell'ente che potrà orientare la sua decisione in base alle conclusioni contenute nel parere della Sezione.

Il quesito che il Sindaco di Edolo (BS) rivolge alla Sezione riguarda la legittimità o meno di un'assunzione di personale mediante mobilità volontaria esterna utilizzando parte degli spazi finanziari dedicati fino alla fine dello scorso anno al Segretario comunale titolare a tempo pieno presso l'Ente. Nell'istanza di parere si aggiunge che nell'ente ci sono state due cessazioni, rispettivamente nell'anno 2014 e 2015.

In linea generale, si ricorda all'ente che i limiti assunzionali specifici per gli enti locali vanno individuati nell'art. 3 D.L. n. 90/14 (convertito con legge 114/2014); la norma da ultimo richiamata introduce criteri maggiormente flessibili in ordine alla disciplina del c.d. *turn over*; la ratio va ravvisata nel fatto che alcuni interventi legislativi passati avevano «*irrigidito la disciplina in maniera eccessiva, rendendo difficoltosa l'assunzione di personale anche da parte di enti che rispettavano i parametri di spesa e di consistenza delle risorse umane presenti. Perciò con gli interventi più recenti il legislatore ha ritenuto di rendere più flessibile e favorire proprio gli enti definibili "virtuosi"*» (Sez. Autonomie n. 27/SEZAUT/2014/QMIG).

La norma stabilisce che è possibile assumere personale nei limiti del 60% della spesa relativa al personale cessato nell'anno precedente, limite portato all'80% nel caso di enti con spesa del personale pari o inferiore al 25% della spesa corrente. Inoltre, fermo restando il limite dell'art. 1, comma 557 della l. n. 296/2006 nel 2014, è possibile cumulare le risorse destinate alle assunzioni nel limite temporale dei tre anni.

A parte detta precisazione sulla necessità che i risparmi di spesa per procedere al c.d. *turn over* derivino dalla cessazioni avvenute nel triennio precedente, questa Sezione osserva che, nonostante l'ente istante dichiara di essere a conoscenza della deliberazione assunta dalla Sezione Autonomie (n. 19/2015/QMIG), non prospetta questioni ermeneutiche astratte e generali che non siano già state risolte dalla richiamata pronuncia. Pertanto, in questa sede, ci si limita a richiamare il principio espresso dalla deliberazione n. 19/2015 della Sezione Autonomie: *"per il 2015 ed il 2016 agli enti locali è consentito indire bandi di procedure di mobilità riservate esclusivamente al personale soprannumerario degli enti di area vasta. A conclusione del processo di ricollocazione del personale soprannumerario destinatario dei processi di mobilità, è ammissibile indire le ordinarie procedure di mobilità volontaria"*.

P.Q.M.

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore
(dott.ssa Laura De Rentiis)

Il Presidente
(dott.ssa Simonetta Rosa)

Depositata in Segreteria il
23 settembre 2015
Il Direttore della Segreteria
(Dott.ssa Daniela Parisini)

