Lombardia/445/2015/PAR

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

composta dai magistrati:

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

nella camera di consiglio del 9 novembre 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 giorno 22 ottobre 2015, pervenuta a questa Sezione in pari data, con la quale il Sindaco del Comune di Lipomo (CO) ha chiesto un parere;

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. Cristian Pettinari.

OGGETTO DEL PARERE

Il Sindaco del Comune di Lipomo (CO) – dopo aver ricordato il contenuto

precettivo del comma 5-*bis* dell'art. 3 del decreto-legge n. 90 del 2014, convertito dalla legge n. 114 del 2014, che ha introdotto il comma 557-*quater* nell'art. 1 della legge n. 296 del 2006, ed aver dato atto di conoscere la giurisprudenza in materia della Sezione delle Autonomie di questa Corte (deliberazione n. 28/SEZAUT/2015/QMIG) – ha posto alla Sezione un quesito relativo all'ammissibilità di un'interpretazione del vigente quadro normativo volta a permettere il computo del valore medio delle spese del personale del triennio precedente (2011-2013) sulla base della spesa programmata e non di quella effettiva, dato che le cessazioni verificatesi in corso d'anno, secondo la Sezione delle Autonomie, vanno calcolate "imputando la spesa a regime per l'intera annualità".

A sostegno di tale ermeneusi l'ente adduce il tenore testuale del novellato comma 557-*quater* e la considerazione dell'eliminazione, in forza di esso, delle "storture" determinate, diversamente argomentando, "da cessazioni in corso d'anno che sul fronte della spesa effettiva impedirebbero di garantire il *turn-over* pieno nell'anno successivo".

CONSIDERATO IN DIRITTO

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla riconducibilità della richiesta proveniente dal Comune di Lipomo all'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 del 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 dell'ente 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 svolti nel parere si limitano 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 di detta interpretazione in relazione alla situazione che ha originato la domanda.

AMMISSIBILITÀ SOGGETTIVA

Con riferimento all'individuazione dell'organo legittimato ad inoltrare le istanze di parere, si osserva che il Sindaco del Comune è organo legittimato a richiedere detto parere in quanto rappresentante legale dell'ente territoriale.

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).

AMMISSIBILITÀ OGGETTIVA

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare che la disposizione, contenuta nell'ottavo comma dell'art. 7 della legge 131 del 2003, deve essere raccordata con il precedente settimo comma, norma che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare: *a*) il rispetto degli equilibri di bilancio; *b*) il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma; *c*) 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 l'ottavo comma prevede forme di collaborazione ulteriori rispetto a quelle del precedente settimo comma, rese esplicite, in particolare, dall'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 e che, anzi, le attribuzioni consultive si connotano per l'intrinseca connessione con le funzioni sostanziali di controllo collaborativo a dette Sezioni 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 del 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 nell'esclusiva competenza dell'autorità che la svolge; esclude, altresì, che la funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali, ovvero con altre competenze della stessa Corte dei conti.

Con specifico riferimento alla richiesta oggetto della presente pronuncia, complessivamente intesa nei suoi profili sostanziali, la Sezione osserva che essa, per come formulata, può essere esaminata nel merito, in quanto pone un quesito che riguarda in generale l'interpretazione e l'applicazione di disposizioni finanziarie in materia di vincoli assunzionali e spesa di personale, rispetto a cui questa Corte ha costantemente affermato la propria competenza *ex* art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003 (v. per tutte le deliberazioni della Sezione delle Autonomie nn. 19, 26 e 28 del 2015).

MERITO

1.- In via preliminare la Sezione, prendendo atto del tenore del quesito, precisa che la presente pronuncia è volta a fornire un'interpretazione del complessivo quadro normativo vigente, senza che possa essere intesa nel senso d'avallare una qualche decisione specifica e concreta dell'ente, che resta responsabile delle misure amministrative intraprese in materia. Sempre in via preliminare, la Sezione specifica altresì che in nessun modo la presente deliberazione può essere intesa come avente ad oggetto direttamente la deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 28 del 2015, il cui principio di diritto è reso nella funzione di coordinamento di cui all'art. 6, comma 4, del decreto legge n. 174 del 2012 convertito, con modificazioni, dalla legge n. 213 del 2012.

Il parere, conformemente al contenuto della richiesta, avrà ad oggetto la disciplina applicabile agli enti sottoposti alle regole del Patto di stabilità interno.

2.- Ciò posto, si deve premettere che, come già rilevato nei precedenti di questa Corte, il comma 557 della legge n. 296 del 2006 prevede una forma di concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, stabilendo che gli enti sottoposti al patto di stabilità interno debbano assicurare la riduzione delle spese di personale – quantificate secondo le specifiche regole dettate dai commi 557 e 557-*bis* – con azioni da modulare nell'ambito della propria autonomia e rivolte, in termini di principio, ai seguenti ambiti prioritari di intervento: *a*) riduzione dell'incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti, attraverso parziale reintegrazione dei cessati e contenimento della spesa per il lavoro flessibile; *b*) razionalizzazione e snellimento delle strutture burocratico-amministrative, anche attraverso accorpamenti di uffici con l'obiettivo di ridurre l'incidenza percentuale delle posizioni dirigenziali in organico; *c*) contenimento delle dinamiche di crescita della contrattazione integrativa, tenuto anche conto delle corrispondenti disposizioni dettate per le amministrazioni statali.

Il successivo comma 557-*quater*, introdotto dal comma 5-*bis* dell'art. 3 del decreto-legge n. 90 del 2014, convertito dalla legge n. 114 del 2014, stabilisce che "a decorrere dall'anno 2014 gli enti assicurano, nell'ambito della programmazione triennale dei fabbisogni di personale, il contenimento delle spese di personale con riferimento al valore medio del triennio precedente alla data di entrata in vigore della presente disposizione".

2.1.- La Corte costituzionale ha chiarito che tali previsioni dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006, nel testo all'epoca vigente, costituiscono princìpi generali di "coordinamento della finanza pubblica", in quanto "pongono obiettivi di riequilibrio" con riferimento alla spesa per il personale, che, "per la sua importanza strategica ai fini dell'attuazione del patto di stabilità interno (data la sua rilevante entità), costituisce non già una minuta voce di dettaglio, ma un importante aggregato della spesa di parte corrente, con la conseguenza che le disposizioni relative al suo contenimento assurgono a principio fondamentale della legislazione statale" (sentenze n. 169 del 2007, nn. 69 e 108 del 2011, n. 27 del 2014).

2.2.- La Sezione delle autonomie, con la propria deliberazione n. 27/SEZAUT/2015/QMIG, ha al riguardo fissato il principio di diritto secondo cui "le disposizioni contenute nel comma 557 lett. *a*) della legge n. 296/2006, che impongono la riduzione dell'incidenza della spesa di personale rispetto al complesso delle spese correnti, devono considerarsi immediatamente cogenti alla stregua del parametro fissato dal comma 557-*quater* e la programmazione delle risorse umane deve essere orientata al rispetto dell'obiettivo di contenimento della spesa di personale ivi indicato".

In motivazione, la Sezione delle autonomie ha, altresì, precisato che tale ultima previsione "impone agli enti di assicurare il contenimento delle suddette spese, con riferimento specifico alla programmazione triennale dei fabbisogni di personale", ed ha indicato "in modo esplicito, diversamente da quanto accaduto fino all'entrata in vigore del decreto n. 90 del 2014 (allorquando la definizione è avvenuta in via pretoria), la base di riferimento, rappresentata dal valore medio del triennio precedente alla data di entrata in vigore delle citate disposizioni": un riferimento temporale contestualmente qualificato come "non dinamico (a scorrimento) bensì fisso ed invariabilmente riferito al triennio 2011-2013, in ragione, come precisato nella delibera (...) n. 25 del 2014, della natura particolarmente stringente dei vincoli assunzionali e di spesa vigenti in quel periodo". In particolare, in tale ultima deliberazione la Sezione delle Autonomie aveva evidenziato che "(a) seguito delle novità introdotte dal nuovo art. 1, comma 557-*quater*, della legge n. 296/2006, il contenimento della spesa di personale va assicurato rispetto al valore medio del triennio 2011/2013, prendendo in considerazione la spesa effettivamente sostenuta in tale periodo, senza, cioè, alcuna possibilità di ricorso a conteggi virtuali", e che "(n)el delineato contesto, le eventuali oscillazioni di spesa tra un'annualità e l'altra, anche se causate da contingenze e da fattori non controllabili dall'ente, trovano fisiologica compensazione nel valore medio pluriennale e nell'ampliamento della base temporale di riferimento".

2.3.- Con riferimento all'applicazione del comma 557-*quater* dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006 al triennio 2011/2013, nell'ottica della programmazione triennale futura delle assunzioni (oggetto del quesito), si deve aver riguardo, in definitiva, alla sola spesa storica del periodo, conformemente alla *ratio* di progressiva riduzione della spesa propria delle

norme di coordinamento finanziario adottate in forza del terzo comma dell'art. 117 Cost.

3.- Al contempo, l'art. 3 del citato decreto-legge n. 90 del 2014 – nell'abrogare l'art. 76, comma 7, del decreto-legge n. 112 del 2008 (il quale richiedeva il rispetto di un determinato limite percentuale della spesa di personale sulla spesa corrente ai fini della possibilità di assumere nuovo personale con contratto a tempo indeterminato) – ha introdotto specifiche previsioni facoltizzanti che prevedono, per gli enti che rispettano il patto di stabilità, maggiori possibilità assunzionali: infatti il comma 5 del predetto art. 3 consente a regioni ed enti locali, per il 2014 e il 2015, assunzioni di personale a tempo indeterminato per una spesa pari al 60% di quella sostenuta per il personale di ruolo cessato nell'anno precedente, nella misura dell'80% negli anni 2016 e 2017 e del 100% a decorrere dal 2018 (v. su tale disposizione da ultimo Corte costituzionale, sentenza n. 218 del 2015); le regioni e gli enti locali che hanno spese di personale che incidono sulla spesa corrente in misura pari o inferiore al 25%, dal 2014 possono invece procedere ad assumere personale a tempo indeterminato nel limite dell'80% di quello cessato l'anno precedente e nel limite del 100% a decorrere dal 2015 (comma 5-*quater*).

L'art. 4, comma 3, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge n. 125 del 2015, ha successivamente modificato il testo dell'art. 3, comma 5, del decreto-legge n. 90 del 2014, prevedendo che gli enti sottoposti alle regole del Patto di stabilità interno possano utilizzare anche i c.d. "resti" derivanti dalle percentuali assunzionali annuali non utilizzate nel triennio precedente: il nuovo testo del citato comma 5 prevede infatti che "è altresì consentito l'utilizzo dei residui ancora disponibili delle quote percentuali delle facoltà assunzionali riferite al triennio precedente".

3.1.- Al riguardo, la Sezione delle Autonomie, con la deliberazione n. 28/SEZAUT/2015/QMIG, ha chiarito che: *a*) "l'art. 3, comma 5, del d.l. n. 90/2014 introduce un correttivo a regime della regola generale sulla formazione del *budget*, prevedendo che il calcolo delle facoltà assunzionali a disposizione degli enti locali sottoposti al patto di stabilità interno debba essere effettuato ricomprendendo anche i residui ancora disponibili delle quote percentuali inutilizzate provenienti dagli esercizi precedenti, nel limite temporale dell'ultimo triennio"; *b*) "(p)oiché, in base alle norme ed al principio di diritto affermato da questa Sezione nella deliberazione n. 26/2015, con riguardo specificatamente al *budget* di spesa per il 2015 (riferito alle cessazioni di personale intervenute nel 2014), la capacità assunzionale dell'ente locale risulta assoggettata ai vincoli posti dall'art. 1, comma 424, della legge 190/2014, finalizzati a garantire il riassorbimento del personale provinciale, gli spazi assunzionali residui connessi alle cessazioni intervenute nell'ultimo triennio, utilizzabili in base alla nuova formulazione dell'art. 3, comma 5 sopracitato, confluiscono *pro quota* nella complessiva capacità assunzionale dell'ente"; *c*) "(d)i conseguenza i suddetti spazi assunzionali residui, conformemente alla *ratio* dell'art. 1, comma 424, della legge n.

190/2014 (…) possono essere destinati esclusivamente all'assunzione dei vincitori di concorso risultanti da graduatorie già vigenti o approvate al 1° gennaio 2015, ovvero per consentire la ricollocazione nei propri ruoli del personale soprannumerario".

4.- Dal tenore testuale della disposizione si evince dunque che, con riferimento al *turn-over*, vige ora il principio della cumulabilità dei resti nel triennio, inteso in senso dinamico (deliberazione n. 28/SEZAUT/2015/QMIG), rimanendo tuttavia il criterio della spesa storica, computato secondo le specifiche disposizioni previste e senza possibilità di ricorso a conteggi virtuali, per l'applicazione della disciplina di contenimento della spesa di cui ai commi 557 ss. dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006 (la cui applicazione è peraltro espressamente fatta salva anche dal vigente comma 5 dell'art. 3 del decreto-legge n. 90 del 2014, a cui si riferisce la disciplina predetta dei "resti"); e ciò secondo un principio di distinzione delle diverse tipologie di limitazioni legislative vigenti in materia di assunzione del personale già emerso nei precedenti di questa Sezione (v. per tutte la deliberazione n. 502 del 2012).

5.- Spetta al Comune di Lipomo, sulla base dei principi espressi dalla giurisprudenza contabile, oltre che da questo stesso parere, compiere le dovute valutazioni al fine di addivenire, nel caso di specie, al migliore esercizio possibile del proprio potere di autodeterminazione in riferimento all'eventuale stipula di nuovi contratti di lavoro, sempre nel rispetto dei vigenti ulteriori vincoli di legge.

P.Q.M.

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore	Il Presidente
(dott. Cristian Pettinari)	(dott.ssa Simonetta Rosa)

Depositata in Segreteria il
30 Novembre 2015
Il Direttore della Segreteria
(Dott.ssa Daniela Parisini)