



**LA CORTE DEI CONTI**  
**Sezione Regionale di Controllo per la Liguria**  
composta dai seguenti magistrati:

Dott.ssa Angela PRIA	Presidente f.f.
Dott. Alessandro BENIGNI	Primo referendario
Dott. Donato CENTRONE	Primo referendario (relatore)
Dott. Claudio GUERRINI	Primo referendario

Nella camera di consiglio del 2 marzo 2017 ha assunto la seguente

**Deliberazione**

Vista la lettera, prot. n. 22 del 16 febbraio 2017, con la quale il Presidente del Consiglio delle autonomie locali ha trasmesso alla Sezione la richiesta di parere formulata in pari data dal Comune di Bolano (SP), ai sensi dell'art. 7 della legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 3 del 2017, che ha deferito la questione all'esame collegiale della Sezione;

Udito in camera di consiglio il magistrato relatore, dott. Donato Centrone

**Premesso che**

Il Sindaco del Comune di Bolano (SP) ha formulato una richiesta di parere in materia di contabilità pubblica, in particolare circa la possibilità di deroga ai limiti previsti dall'art. 9, comma 28, del decreto-legge n. 78 del 2010, convertito dalla legge n. 122 del 2010, in presenza di circostanze eccezionali, comportanti la necessità di superare una situazione contingente temporanea di carenza di personale in organico.

L'istante precisa che nell'Area urbanistica, edilizia privata e ambiente, i cui uffici e servizi sono affidati alla responsabilità di un dipendente di categoria D, incaricato di posizione organizzativa, il personale assegnato consta di soli due tecnici, di categoria C, e di un impiegato amministrativo, di categoria B. In pianta organica, inoltre, è vacante un posto da istruttore tecnico *part-time*, di categoria C. Tale organico, già carente sotto il profilo quantitativo (rispetto alla media del personale di altri comuni equivalenti), a decorrere dal 1° gennaio 2017, ha subito un'ulteriore riduzione, a causa dell'avvenuto collocamento in distacco sindacale retribuito, con obbligo di prestazione lavorativa ridotta al 50%, di uno dei due tecnici di categoria C. La situazione che si è venuta a creare, prosegue l'istante, sta paralizzando il lavoro degli uffici, tanto che si ritiene molto probabile che non si riesca a rispettare le tempistiche dei procedimenti edilizi fissate dalla legge, con la conseguenza che il Comune possa essere chiamato a rispondere penalmente e civilmente.

L'Amministrazione ha preliminarmente valutato la possibilità di assegnare personale ora destinato ad altri uffici, ma non dispone di altro personale tecnico.

Sotto il profilo finanziario, l'istante segnala che, ai sensi dell'art. 1-bis del decreto-legge 25 novembre 1996 n. 559, convertito dalla legge 24 gennaio 1997, n. 5, il rimborso del costo del personale in distacco sindacale viene assicurato dal Ministero dell'interno, per cui il Comune dispone di risorse per procedere ad un'eventuale assunzione di un tecnico *part-time* a tempo determinato (per garantire una minima funzionalità dei servizi).

Il Sindaco evidenzia, tuttavia, che il limite di spesa per il personale a tempo determinato, previsto dal citato art. 9, comma 28, del decreto-legge n. 78 del 2010 non consente di garantire la sostituzione del dipendente distaccato per tutto l'anno. Infatti, l'Ente ha sostenuto, nel 2009, una spesa per personale a tempo determinato pari ad euro 2.366, che permetterebbe un'assunzione *part-time* per massimo tre mesi. L'istanza precisa che, in caso di deroga al suddetto limite, il Comune sarebbe comunque in grado di garantire il rispetto di tutti gli altri vincoli di finanza pubblica, primo fra tutti il rispetto del tetto alla spesa complessiva per il personale.

L'Amministrazione, richiamando una recente deliberazione della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti (n. 1/SEZAUT/2017/QMIG), riferita ad una fattispecie in cui il comune non aveva effettuato assunzioni di personale a tempo determinato né nel 2009 né nel triennio precedente, ha, tuttavia, affermato quanto segue: *"un'interpretazione eccessivamente restrittiva, imponendo l'azzeramento di un aggregato di spesa in luogo della sua semplice riduzione, oltre a risultare eccessivamente penalizzante, finirebbe per risultare anche lesiva dell'autonomie degli enti locali, in quanto vanificherebbe quei margini di scelta tra le varie tipologie di spesa, nel rispetto del limite complessivo, che la stessa Consulta, nella richiamata sentenza n. 173/2012 ha ritenuto indefettibili. Inoltre il ricorso a queste forme contrattuali non può essere precluso indipendentemente dall'osservanza o meno, da parte dell'ente dei vincoli di spesa ed assunzionali vigenti, in quanto ciò impedirebbe il ricorso ad una modalità organizzatoria che, in presenza dei presupposti stabiliti dall'art. 36, mira a sopperire a carenze temporanee di personale necessario e a garantire, soprattutto nei piccoli comuni, la continuità dell'attività istituzionale. Con il conseguente risultato che, anche per far fronte ad esigenze temporanee ed eccezionali, sarebbe unicamente consentita lo stipula di contratti di lavoro a tempo indeterminato, sempre che ne sussistano i margini assunzionali. Particolare attenzione, in questo contesto, meritano gli enti di minori dimensioni, che, per l'esiguità delle risorse umane a disposizione, risultano particolarmente esposti a contingenze di natura straordinaria e non prevedibile (si pensi ad es. all'ipotesi di un congedo per maternità), cui non riescono a far fronte attraverso rimedi: gestionali alternativi, con conseguente rischio di compromissione delle funzioni o dei servizi di natura essenziale. Nella condivisibile esigenza di riconoscere margini di flessibilità applicativa anche a queste realtà, cui non sono rimaste estranee in passato neanche le Sezioni riunite di questo Corte (delibera n. 12/2011, potrebbe, dunque, ammettersi la possibilità di individuare una nuova base di spesa, nei termini anzidetti, previa idonea motivazione in ordine alla sussistenza delle circostanze eccezionali e temporanee, nonché ai servizi indispensabili da garantire."*

La Sezione delle Autonomie, nella medesima pronuncia, ha ricordato, altresì: *"a questo proposito, sia pur in riferimento ad altre fattispecie limitative, si è sviluppato un orientamento (cfr. Sez. reg. contr. Lombardia n. 227/2011/PAR e n. 1/2015/PAR) incline o ritenere che, in assenza di una base di spesa nei periodi contemplati dalla norma di riferimento, sia comunque possibile colmare la lacuna normativa creandone una ex novo, valida per il futuro. Mutuando questa impostazione, nell'ipotesi in cui non sia stata sostenuta alcuna spesa nell'anno 2009, ovvero nei triennio 2007/2009, si potrebbe ritenere funzionale consentire le assunzioni determinate dall'assoluta necessità di far fronte ad un servizio essenziale per l'ente (cfr. Sez. reg. conti, Lombardia, delibera n. 29/2012/PAR, Sez. reg. contr. Puglia, delibera n. 149/2001/PAR). Questa nuova soglia di spesa, nella misura strettamente necessaria a far fronte ad esigenze eccezionali, costituirà a sua volta, il parametro finanziario da prendere a riferimento per gli anni successivi"*.

La possibilità di deroga per i comuni con spesa per assunzioni di personale a tempo determinato, sia nel 2009 che nel triennio precedente, pari a zero, risponde, prosegue l'istante, ad un criterio di ragionevolezza ed equità, e, tuttavia, rappresenta essa stessa una potenziale fonte di discriminazione irragionevole, laddove la medesima deroga non possa valere per un ente che, anziché spesa zero, ne abbia sostenuta una di importo del tutto insignificante (o comunque palesemente insufficiente a superare un'oggettiva carenza determinata da circostanze contingenti ed imprevedibili).

In precedenza, ricorda ancora il Sindaco istante, anche le Sezioni riunite della Corte dei conti (deliberazione n. 11/CONTR/2012), in riscontro a quanto prospettato dalla Sezione regionale di controllo per la Lombardia con la deliberazione 36/2012/QIMG, nel ribadire che i limiti introdotti dall'art. 9, comma 28, del decreto-legge n. 78 del 2010, costituiscono principi generali di coordinamento della finanza pubblica a cui gli enti locali sono tenuti a conformarsi, hanno ritenuto tale norma suscettibile di adattamento per gli enti di minori dimensioni, proprio al fine di salvaguardarne le esigenze operative. In proposito, le Sezioni riunite hanno affermato che *"nel solo caso in cui l'applicazione diretta potrebbe impedire l'assolvimento delle funzioni fondamentali degli enti e non esistano altri possibili rimedi organizzativi per fronteggiare la situazione, è quindi possibile configurare un adeguamento del vincolo"*, suggerendo, attraverso lo specifico strumento regolamentare, di considerare cumulativamente i limiti imposti dalla norma, ai due diversi insiemi di categorie di lavoro flessibile individuati nel provvedimento.

Tale ultima possibilità, precisa l'istante, è, tuttavia, impraticabile dal Comune che, nel 2009, non ha registrato spesa per nessuna fattispecie di contratti che possano contribuire ad incrementare il ridetto limite, quali contratti di formazione lavoro, altri rapporti formativi, somministrazione di lavoro e lavoro accessorio. La richiamata deliberazione delle Sezioni riunite, a giudizio dell'istante, intende, comunque, formulare un'indicazione solo esemplificativa, lasciando spazio ad altre possibilità, salvo il divieto di utilizzare la deroga per fronteggiare esigenze di carattere permanente.

Alla luce di quanto esposto, il Comune chiede se sia possibile, in presenza di circostanze eccezionali (situazione contingente e temporanea di grave carenza di organico) che rischiano di compromettere funzioni o servizi di natura essenziale, derogare al limite di spesa posto dall'art. 9, comma 28, del decreto-legge n. 78 del 2010, convertito dalla legge n. 122 del 2010.

#### **In merito all'ammissibilità della richiesta**

La richiesta di parere risulta ammissibile sotto il profilo soggettivo e procedurale, in quanto sottoscritta dal Sindaco, organo legittimato a rappresentare l'ente locale, e trasmessa tramite il Consiglio delle autonomie locali, come previsto dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003.

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare come la disposizione, contenuta nel comma 8 dell'art. 7 della legge 131 attribuisce agli enti locali la 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. La Sezione delle Autonomie, nell'adunanza del 27 aprile 2004, ha fissato principi e modalità per l'esercizio dell'attività consultiva, modificati ed integrati con le successive delibere n. 5/AUT/2006 e n. 9/SEZAUT/2009. Si è precisato che la funzione consultiva non può intendersi come consulenza generale agli enti, ma va ristretta esclusivamente alla materia della contabilità pubblica, quindi ai bilanci pubblici, alle norme e principi che disciplinano la gestione finanziaria e del patrimonio o comunque a temi di carattere generale nella materia contabile.

In seguito, le Sezioni riunite della Corte dei conti, con una pronuncia di coordinamento, emanata ai sensi dell'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2019, n. 78, convertito dalla legge 3 agosto 2009, n. 102 (delibera n. 54/CONTR del 17 novembre 2010), hanno nuovamente definito, esprimendo principi vincolanti per le Sezioni regionali, l'ampiezza della funzione consultiva attribuita dalla legge. In particolare, è stato affermato *“che non è da condividere qualsivoglia interpretazione dell'espressione “in materia di contabilità pubblica”, che, vanificando lo stesso limite posto dal legislatore, conduca al risultato di estendere l'attività consultiva in discorso a tutti i settori dell'azione amministrativa, in tal guisa realizzando, perdipiù, l'inaccettabile risultato di immettere questa Corte nei processi decisionali degli Enti territoriali”*. Ma soprattutto, che non *“sono parimenti condivisibili linee interpretative che ricomprendano nel concetto di contabilità pubblica qualsivoglia attività degli Enti che abbia, comunque, riflessi di natura finanziaria, comportando, direttamente o indirettamente, una spesa, con susseguente fase contabile attinente all'amministrazione della stessa ed alle connesse scritture di bilancio”*. I riferiti principi di diritto sono stati ripresi, dalle medesime Sezioni riunite, nelle successive pronunce (si rinvia, per esempio, alla deliberazione n. 60/CONTR del 7 dicembre 2010).

Il quesito prospettato dal Comune istante è, pertanto, in linea generale, ammissibile sotto il profilo oggettivo, in quanto pone questioni interpretative riguardanti disposizioni in materia di spesa di personale dettate dal legislatore nazionale in funzione di coordinamento della finanza pubblica, come tali rientranti nella nozione di *“contabilità pubblica”* delineata dalle pronunce di orientamento generale, rispettivamente delle Sezioni riunite in sede di controllo (deliberazione n. 54/CONTR/2010) e della Sezione delle autonomie (deliberazione n. 3/2014/QMIG).

Tuttavia, nello specifico, il quesito, per come formulato, risulta inammissibile poiché, alla luce di quanto esposto nell'istanza, il Comune mostra di conoscere puntualmente le disposizioni normative di riferimento, nonché le pronunce di orientamento assunte dalle Sezioni riunite in sede di controllo e dalla Sezione delle Autonomie (alle quali, per espressa norma legislativa, la scrivente Sezione regionale di controllo si deve attenere). Il dubbio prospettato tende, pertanto, di fatto, non ad ottenere la corretta interpretazione di una norma di contabilità pubblica, ma un avvallo preventivo a scelte gestionali concrete dell'ente locale, per le quali operano i generali parametri, anche di ponderazione degli interessi sottostanti, propri di ogni provvedimento amministrativo discrezionale (in termini, di recente, le deliberazioni della Sezione regionale di controllo per la Lombardia, n. 62/2016/PAR, n. 290/2016/PAR e n. 421/2016/PAR). Si evidenzia, altresì, sempre sulla base della concreta questione proposta, la potenziale interferenza con l'esercizio della funzione giurisdizionale, in quanto l'eventuale violazione del limite di finanza pubblica costituisce uno dei presupposti previsti, unitamente agli altri prescritti dalla legge (dolo o colpa grave, assenza di esimenti, produzione di un danno, etc.), al fine di valutare la ricorrenza di ipotesi di responsabilità amministrativa.

**P.Q.M.**

la Sezione regionale di controllo dichiara inammissibile l'istanza di parere.

Copia della presente deliberazione viene trasmessa, a cura del preposto alla segreteria, al Sindaco del Comune di Bolano.

Il magistrato relatore  
(dott. Donato Centrone)

Il Presidente f.f.  
(dott.ssa Angela Pria)

Depositato in segreteria il 17.3.2017

Il funzionario preposto

Antonella Sfetina