



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

composta dai seguenti magistrati:

dott.ssa Simonetta Rosa	Presidente
dott. Marcello Degni	Consigliere
dott. Luigi Burti	Consigliere
dott.ssa Rossana De Corato	Primo Referendario (relatore)
dott. Paolo Bertozzi	Primo Referendario
dott. Giovanni Guida	Referendario
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio del 22 novembre 2017

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. 9637 del 30 ottobre 2017 con la quale il Comune di Pozzo D'Adda (MI) ha richiesto un parere nell'ambito delle funzioni consultive attribuite alle Sezioni regionali di questa Corte;
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 di parere;
udito il relatore dott.ssa Rossana De Corato.

Ritenuto in

FATTO

Con la nota indicata in epigrafe, il Sindaco del Comune di Pozzo D'Adda (MI) ha presentato una richiesta di parere in merito alla possibilità di procedere a nuove assunzioni di personale, garantendo il contenimento della spesa entro l'importo massimo di € 820.727,25; tale somma, secondo quanto affermato dall'ente istante, integrerebbe una spesa inferiore a quella media sostenuta nel triennio 2009 - 2011.

Preliminarmente il Sindaco del Comune di Pozzo D'Adda ha specificato che:

"...Nel triennio 2009-2011 la spesa media per il personale sostenuta da codesta amministrazione è stata pari ad euro 820.727,25

Nello specifico: anno 2009 euro 708.393,74; anno 2010 euro 832.181,77; anno 2011 euro 921.606,31

Fatti significativi intervenuti dopo il 2011:

- 1. Collocamento a riposo una figura inquadrata nella categoria D,*
- 2. Collocamento a riposo di una figura inquadrata nella categoria C*
- 3. Collocamento in anticipata quiescenza di una cat. D per accorpamento dei due settori tecnici in un unico settore (Ambiente e Territorio - Lavori pubblici)*
- 4. dal 1 dicembre 2017 una ulteriore unità inquadrata in categoria C lascerà il comune per avere vinto un concorso in altro comune.*

Pertanto, ceteris paribus, nell'anno 2018 la spesa del personale sarà pari ad euro 764.547,64 circa (ovvero euro 826.547,64 costo del personale al 31.12.2016 meno euro 62.000 circa relativa alle due persone che vanno in quiescenza nel corso dell'anno 2017) inferiore di euro 56.179,61 rispetto alla media del periodo 2009-2011..."

Considerato in

DIRITTO

1. Ammissibilità soggettiva.

Preliminarmente, occorre valutare i profili di ammissibilità, sia soggettiva che oggettiva, della richiesta di parere alla luce dell'art. 7, comma 8, della L. 05/06/2003 n. 131 che conferisce a Regioni, Comuni, Province e Città Metropolitane la possibilità di richiedere alle Sezioni Regionali di Controllo della Corte dei Conti pareri in materia di contabilità pubblica. Da ultimo, l'art 10 bis del d.l. 24/06/2016 n. 113 conv. dalla l. 7/08/2016 n. 160, fermo restando i requisiti soggettivi di ammissibilità sopra richiamati, ha introdotto un nuovo periodo nel testo del citato art 7, comma 8, prevedendo che le richieste di parere nella medesima materia possono essere rivolte direttamente alla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti: per le Regioni, dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome; per i Comuni, le Province e le Città metropolitane, dalle rispettive componenti rappresentative nell'ambito della Conferenza unificata.

In relazione al profilo di ammissibilità soggettiva, la Sezione osserva che la richiesta di parere è sottoscritta dal Sindaco del Comune di Pozzo D'Adda (MI), per cui non vi è dubbio in merito alla sussistenza del requisito predetto.

2. Ammissibilità oggettiva.

Con riferimento all'ammissibilità del quesito, sottoposto all'attenzione della Sezione, sotto il profilo oggettivo, si rende, invece, necessario vagliare la ricorrenza delle condizioni e dei requisiti previsti dalla vigente normativa ed elaborati dalla consolidata giurisprudenza delle

Sezioni Riunite in sede di controllo, della Sezione delle Autonomie, nonché delle Sezioni regionali di controllo.

In via preliminare, la sussistenza delle condizioni oggettive di ammissibilità va scrutinata mediante la verifica dell'attinenza del parere richiesto con la materia della contabilità pubblica (in base al citato art. 7, comma 8, della Legge 131/2003) e del carattere generale ed astratto della questione sottostante il quesito. In particolare, nel definire gli ambiti della funzione consultiva, sotto il profilo dell'attinenza con la materia della "contabilità pubblica", le SS.RR. della Corte dei conti con deliberazione 54/2010, nell'escludere che la suindicata disposizione conferisca alle Sezioni regionali di controllo una funzione di consulenza di portata generale, ha specificato che: *"La funzione consultiva della Sezione regionale di controllo nei confronti degli Enti territoriali sarebbe, tuttavia, senz'altro incompleta se non avesse la possibilità di svolgersi nei confronti di quei quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica - espressione della potestà legislativa concorrente di cui all'art. 117, comma 3, della Costituzione - contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio"*.

Ulteriore elemento di valutazione è connesso alla indispensabile verifica della circostanza che, il quesito proposto, non implichi la possibilità di adottare provvedimenti amministrativi di ordine gestionale, ancor più se connessi ad atti già posti in essere o comportamenti espletati, che l'ambito di interesse in concreto possa essere oggetto di indagini della procura regionale o di giudizio innanzi alla sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti, ovvero di contenzioso penale, civile o amministrativo. D'altra parte, l'attività consultiva intestata alla Corte dei conti impone che non siano resi pareri che comportino valutazione di atti gestionali specifici e attinenti a casi concreti, che determinerebbero un'ingerenza della Corte di conti nella effettiva attività gestionale dell'Ente, con un coinvolgimento della magistratura contabile nell'amministrazione attiva, ovvero un'inevitabile interferenza con le funzioni intestate, rispettivamente, ad altri plessi giurisdizionali ed alla Sezione delle autonomie della Corte dei conti, nelle loro rispettive sedi (cfr. le deliberazioni di questa Sezione n. 67/2013/PAR, n. 214/2016/PAR, n. 263/2016 e n. 175/2017).

Ritiene il Collegio che la questione sottoposta dal Sindaco del Comune di Pozzo D'Adda, pur rientrando nella materia della contabilità pubblica, in quanto attiene a problematiche riguardanti la materia del personale - che si connota per la previsione legislativa di limiti e divieti idonei a riflettersi sulla sana gestione finanziaria degli Enti e sugli equilibri di bilancio - non può essere scrutinata nel merito. Invero, il quesito si limita a rappresentare una situazione specifica e concreta (spesa media del personale nel triennio 2009-2011, cessazioni del personale dopo il 2011, risparmi di spesa da realizzarsi al 31 dicembre 2017 ecc.), per la quale chiede alla Sezione una sorta di autorizzazione preventiva all'assunzione di nuovi dipendenti, senza fornire alcuna indicazione normativa, né prospettare dubbi interpretativi in merito al quadro giuridico di riferimento.

Tuttavia, la Sezione ritiene d'indicare di seguito il quadro normativo vigente nell'ambito del quale il comune potrà, nei limiti della propria discrezionalità amministrativa, valutare se sussistono o meno i presupposti di legge per procedere agli atti gestionali programmati.

La Legge 28 dicembre 2015, n. 208 (Legge di stabilità per il 2016), all'art. 1 comma 228 (modificato dall'art. 16, comma 1-bis, D.L. 24 giugno 2016, n. 113, convertito, con modificazioni, dalla L. 7 agosto 2016, n. 160 e, successivamente, dall'art. 22, commi 1-bis e 2, D.L. 24 aprile 2017,

n. 50, convertito, con modificazioni, dalla L. 21 giugno 2017, n. 96), stabilisce che: “Le amministrazioni di cui all'articolo 3, comma 5, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, e successive modificazioni, possono procedere, per gli anni 2016, 2017 e 2018, ad assunzioni di personale a tempo indeterminato di qualifica non dirigenziale nel limite di un contingente di personale corrispondente, per ciascuno dei predetti anni, ad una spesa pari al 25 per cento di quella relativa al medesimo personale cessato nell'anno precedente. Ferme restando le facoltà assunzionali previste dall'articolo 1, comma 562, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, per gli enti che nell'anno 2015 non erano sottoposti alla disciplina del patto di stabilità interno, qualora il rapporto dipendenti-popolazione dell'anno precedente sia inferiore al rapporto medio dipendenti-popolazione per classe demografica, come definito triennialmente con il decreto del Ministro dell'interno di cui all'articolo 263, comma 2, del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, la percentuale stabilita al periodo precedente è innalzata al 75 per cento nei comuni con popolazione superiore a 1.000 abitanti, per gli anni 2017 e 2018. Per i comuni con popolazione compresa tra 1.000 e 3.000 abitanti che rilevano nell'anno precedente una spesa per il personale inferiore al 24 per cento della media delle entrate correnti registrate nei conti consuntivi dell'ultimo triennio, la predetta percentuale è innalzata al 100 per cento. Fermi restando l'equilibrio di bilancio di cui ai commi 707 e seguenti del presente articolo e il parametro di spesa del personale di cui all'articolo 1, comma 557-quater, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, per le regioni che rilevano nell'anno precedente una spesa per il personale inferiore al 12 per cento del titolo primo delle entrate correnti, considerate al netto di quelle a destinazione vincolata, la percentuale stabilita al primo periodo è innalzata, per gli anni 2017 e 2018, al 75 per cento. In relazione a quanto previsto dal primo periodo del presente comma, al solo fine di definire il processo di mobilità del personale degli enti di area vasta destinato a funzioni non fondamentali, come individuato dall'articolo 1, comma 421, della citata legge n. 190 del 2014, restano ferme le percentuali stabilite dall'articolo 3, comma 5, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114. Il comma 5-quater dell'articolo 3 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, è disapplicato con riferimento agli anni 2017 e 2018”.

La legge di bilancio per il 2017 (l. n. 232/2016), alla lettera d) del comma 479 dell'art. 1 ha stabilito che: “..ai sensi dell'articolo 9, comma 4, della legge 24 dicembre 2012, n. 243, a decorrere dall'anno 2018, con riferimento ai risultati dell'anno precedente e a condizione del rispetto dei termini perentori di certificazione di cui ai commi 470 e 473”, «per i comuni che rispettano il saldo di cui al comma 466, lasciando spazi finanziari inutilizzati inferiori all'1 per cento degli accertamenti delle entrate finali dell'esercizio nel quale è rispettato il medesimo saldo, nell'anno successivo la percentuale stabilita al primo periodo del comma 228 dell'articolo 1 della legge 28 dicembre 2015, n. 208, è innalzata al 75 per cento qualora il rapporto dipendenti-popolazione dell'anno precedente sia inferiore al rapporto medio dipendenti-popolazione per classe demografica, come definito triennialmente con il decreto del Ministro dell'interno di cui all'articolo 263, comma 2, del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267”.

Il successivo Decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50 (Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo), all'art. 22 commi 1-bis e 2. (Disposizioni sul personale e sulla cultura) ha previsto: Art. 1-bis “. All'articolo 1, comma 228, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, dopo il secondo periodo è inserito il seguente: "Fermi restando l'equilibrio di bilancio di cui ai commi 707 e seguenti del presente articolo e il parametro di spesa del personale di cui all'articolo 1, comma 557-quater, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, per le regioni che rilevano nell'anno precedente una spesa per il personale inferiore al 12 per cento del titolo primo delle entrate correnti, considerate al netto di quelle a

destinazione vincolata, la percentuale stabilita al primo periodo è innalzata, per gli anni 2017 e 2018, al 75 per cento".

2. "All'articolo 1, comma 228, secondo periodo, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, le parole: "nei comuni con popolazione inferiore a 10.000 abitanti" sono sostituite dalle seguenti: "nei comuni con popolazione superiore a 1.000 abitanti, per gli anni 2017 e 2018. Per i comuni con popolazione compresa tra 1.000 e 3.000 abitanti che rilevano nell'anno precedente una spesa per il personale inferiore al 24 per cento della media delle entrate correnti registrate nei conti consuntivi dell'ultimo triennio, la predetta percentuale è innalzata al 100 per cento".

P.Q.M.

La richiesta di parere, in premessa indicata, inoltrata dal Sindaco del Comune di Pozzo D'Adda (MI) è inammissibile.

Così deliberato in Milano, nella camera di consiglio del 21 novembre 2017.

Il Relatore
(dott.ssa Rossana De Corato)

Il Presidente
(dott.ssa Simonetta Rosa)

Depositata in Segreteria
Il 22/11/2017
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)