

Corte dei Conti

Sezione di Controllo per la Lombardia

composta dai magistrati:

dott.ssa Simonetta Rosa Presidente

dott. Giampiero Gallo Consigliere

dott. Luigi Burti Consigliere (Relatore)

dott. Donato Centrone I Referendario

dott. Paolo Bertozzi I Referendario

dott. Cristian Pettinari I Referendario

dott. Sara Raffaella Molinaro I Referendario

nella camera di consiglio del 24 luglio 2018

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, 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 del 3 novembre 2004 con la quale la Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento di resa dei pareri previsti dall'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista la nota 2112 del 5 luglio u.s., con la quale il Sindaco del Comune di (omissis) (CO) ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

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. Luigi Burti

Premesso che

Il Sindaco del Comune di (omissis), con la nota sopraindicata ha formulato una richiesta di parere avente ad oggetto la disciplina limitativa alle assunzioni di personale degli enti locali. Premette che, nell'anno 2007, un dipendente del Comune, con la qualifica professionale di vigile è cessato dal servizio per pensionamento e l'amministrazione non ha provveduto alla sua sostituzione, ma ha garantito il servizio avvalendosi di personale di altro comune ai sensi dell'art 1 comma 557 legge 311/2004.

L'utilizzazione del personale con le modalità appena riferite non è più praticabile per il comune di (omissis) stante l'indisponibilità degli altri enti ad autorizzare il personale per l'espletamento del servizio, e l'istante

chiede se sia possibile utilizzare l'istituto della mobilità per la copertura del posto di vigile dal momento che sarebbe finanziariamente neutra, ovvero se sia possibile, in subordine, utilizzare i resti assunzionali sin dall'anno 2007 in quanto il comune di (omissis) è un comune con popolazione inferiore a 1000 abitanti, e fino al 2015, non era soggetto al patto.

In merito all'ammissibilità della richiesta

La funzione consultiva delle Sezioni regionali è inserita nel quadro delle competenze che la legge n. 131 del 2003, recante adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha attribuito alla Corte dei conti. In relazione allo specifico quesito formulato dal Sindaco del Comune (omissis), il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7, comma 8, 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 e dell'efficienza ed efficacia dell'azione 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 (si rinvia, per tutte, alla delibera della Sezione dell'11 febbraio 2009, n. 36).

Con specifico riferimento all'ambito di legittimazione soggettiva per l'attivazione di questa particolare forma di collaborazione, è ormai consolidato l'orientamento che vede, nel caso del comune, il Sindaco quale organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere, in quanto riveste il ruolo di rappresentante dell'Ente. Il presente presupposto soggettivo sussiste nel quesito richiesto dal Sindaco del Comune di (omissis)

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare come 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. Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che il comma 8 prevede forme di collaborazione ulteriori rispetto a quelle del precedente comma 7, 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 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, precisando 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 pronuncia di coordinamento, emanata ai sensi dell'art. 17, comma 31, del decreto-legge n. 78 del 2009, convertito dalla legge n. 102 del 2009 (delibera n. 54/CONTR/2010), hanno definito con chiarezza l'ampiezza della funzione consultiva attribuita dal legislatore. I principi di diritto affermati nella ricordata pronuncia sono stati ripresi, dalle medesime Sezioni riunite, nella deliberazione n. 60/2010/CONTR, nonché in successive pronunce di orientamento generale. In entrambe le occasioni, è stato ribadito come la legge abbia conferito alle Sezioni regionali di controllo una funzione di consulenza limitata alla contabilità pubblica, materia da ricondursi al sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici. Sulla base di quanto esposto, la richiesta di parere appare ammissibile, afferendo

all'interpretazione di una norma di coordinamento della finanza pubblica, tesa a regolamentare l'erogazione di emolumenti accessori al personale dipendente da pubbliche amministrazioni.

Esame nel merito

Le questione posta verte sulla corretta interpretazione ed applicazione di quanto dispone in primo luogo il comma 562 della legge 296/2006 e s.m.i. il comma 762 della legge 208/2015 e l'art 1 comma 47 della legge 311/2004.

A tal riguardo, occorre premettere che ai sensi dell'art. 1 comma 557 quater della l. 296/06, introdotto dall'art. 3 co. 5 bis del d.l. 90/2014, così come convertito dalla l. 114/2014, "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". Pertanto, gli enti con popolazione superiore ai mille abitanti, già sottoposti al patto di stabilità interno, sono tenuti a contenere la spesa di personale nei limiti della spesa media di personale impegnata nel triennio 2011-2013.

Al contrario, per gli Enti con popolazione fino a 1.000 abitanti, sulla base della disposizione di cui all'art. 1, comma 562 della legge n. 296/2006 e s.m.i., le spese di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali, non devono superare il corrispondente ammontare dell'anno 2008, per cui il limite di spesa personale deve essere calcolato sulla base della spesa per il personale del 2008.

Il comma 762 della legge 208/2015 chiarisce quale è il nuovo regime di limitazioni delle spese di personale alla luce della cancellazione del patto di stabilità interno stabilendo che: "Le norme finalizzate al contenimento della spesa di personale che fanno riferimento al patto di stabilità interno si intendono riferite agli obiettivi di finanza pubblica recati dai commi da 707 a 734. Restano ferme le disposizioni di cui all'articolo 1, comma 562, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e le altre disposizioni in materia di spesa di personale riferite agli enti che nell'anno 2015 non erano sottoposti alla disciplina del patto di stabilità interno".

Circa lo specifico quesito posto dal Comune istante, afferente alla possibilità di procedere ad assunzioni a mezzo di procedura di mobilità volontaria ai sensi dell'art. 30 del d.lgs. n. 165 del 2001 essendo tale istituto finanziariamente neutro, ai fini delle assunzioni, ai sensi dell'art. 1, comma 47, della legge n. 311 del 2004).

Si osserva preliminarmente che il Comune deve comunque preventivamente bandire una procedura di mobilità, a cui possono partecipare i dipendenti di altre amministrazioni pubbliche aventi il profilo professionale richiesto ai sensi dell'art 30 del decreto legislativo 165/2001. In questo caso l'art 1 comma 47 della legge 311/2004 tuttora vigente, basandosi sul principio di neutralità finanziaria elaborato dalla giurisprudenza di questa Corte (su tutte la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti, in sede di controllo n. 59/CONTR/10) dispone, pertanto, che le assunzioni di personale mediante la procedura di mobilità prevista dall'art. 30 del d.lgs. n. 165/2001 non incidono sui contingenti assunzionali previsti dalla legge per le assunzioni dall'esterno.

Difatti, la procedura di mobilità non determina, a livello di comparto pubblico, alcun aumento complessivo della spesa di personale che rimane immutata nel suo ammontare verificandosi solo uno spostamento di personale da un'amministrazione ad un'altra e, conseguentemente, non ha incidenza sulle capacità assunzionali degli Enti.

L'applicazione di tale normativa è, però, sottoposta a due limitazioni:

la prima è il rispetto del pareggio di bilancio nell'anno precedente l'assunzione, la seconda è il rispetto del limite di spesa relativa al personale sostenuta nel 2008.(per gli enti non soggetti al patto fino al 2015)

Qualora la procedura di mobilità risultasse infruttuosa, per la nuova assunzione potranno essere utilizzati i resti assunzionali sin dal 2007 in quanto il Comune non era soggetto al patto fino al 2015, ma sempre rispettando le condizioni sopra richiamate.

P.Q.M.

nelle considerazioni esposte è l'istanza di parere

Il Relatore

(Luigi Burti)

Il Presidente

(Simonetta Rosa)

Depositata in Segreteria il

31 luglio 2018

Il Funzionario preposto

al servizio di supporto

(Dott.ssa Daniela Parisini)