LOMBARDIA/605/2009/PAR

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

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Antonio Caruso	Consigliere
dott. Giuliano Sala	Consigliere
dott. Giancarlo Penco	Consigliere
dott. Angelo Ferraro	Consigliere (relatore)
dott. Giancarlo Astegiano	Primo referendario
dott. Gianluca Braghò	Referendario
dott. Alessandra Olessina	Referendario
dott. Massimo Valero	Referendario

Nell'adunanza del 14 settembre 2009

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, e successive modificazioni;
Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione n. 14 del 16 giugno 2000 e modificato con successive deliberazioni n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004, nonché con la deliberazione n. 229 in data 19 giugno 2008 del Consiglio di Presidenza;
Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 67 recante il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;
Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;
Vista la legge 4 marzo 2009, n. 15;

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 del 2003;
Vista la richiesta di parere inoltrata dal Sindaco del Comune di Mazzano (BS) con nota n. 16079 del 28 luglio 2009;
Vista l'ordinanza n. 178 del 25 agosto 2009, con la quale il Presidente di questa Sezione di controllo ha convocato la Sezione per deliberare, tra le altre, sulla richiesta proveniente dal Comune di Mazzano;
Udito il relatore, Cons. Angelo Ferraro,

Fatto

Il Sindaco del Comune di Mazzano (BS), richiamando il precedente parere reso da questa Sezione con deliberazione n. 427/pareri/2009 del 1° luglio c.a. circa la sussistenza del divieto di assunzione di nuovo personale per l'ente locale che si trovi nella condizione di non garantire il rispetto delle regole del patto di stabilità interno nel bilancio preventivo 2009:

- rappresenta che la spesa per il personale sostenuta dall'ente nel 2008 è risultata pari al 31,78% della spesa corrente, ben al di sotto della soglia del 50%, e che nel corso di quest'anno il personale dipendente dovrebbe subire una diminuzione di tre unità per dimissioni e/o trasferimenti ad altre amministrazioni, con aggravamento della situazione degli effettivi rispetto alle dotazioni organiche già carenti e inadeguate in prospettiva dell'avvio di nuovi servizi da tempo programmati;
- chiede l'avviso di questa Sezione in ordine alla possibilità "nel descritto contesto di fatto", di "operare non già pure e semplici assunzioni di nuovo personale, quanto piuttosto assunzioni di personale in sostituzione di quello cessato dal servizio o che cesserà dal servizio stesso…".

Condizioni di ammissibilità

La richiesta di parere in esame è intesa ad avvalersi della facoltà prevista dalla norma contenuta nell'art 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n 131, la quale dispone che le Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane possono chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti "pareri in materia di contabilità pubblica".

La Sezione, preliminarmente, è chiamata a verificare se la richiesta soddisfi le condizioni di ammissibilità che la giurisprudenza contabile ha delineato con le sue pronunce. Circa la legittimazione a proporre quesiti, questa Sezione, con deliberazione

n. 1 in data 4 novembre 2004, ha precisato che "non essendo ancora costituito in Lombardia il Consiglio delle autonomie previsto dall'art 7 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, che modifica l'art 123 della Costituzione, i Comuni possono, nel frattempo, chiedere direttamente i pareri alla Sezione regionale".

Riguardo alle altre condizioni di ammissibilità, si osserva che la richiesta in esame:

a. proviene dal soggetto legittimato a manifestare la volontà dell'Ente, vale a dire, nel caso di specie, dal Sindaco;
b. non risulta interferire con le funzioni di controllo o giurisdizionali svolte dalla magistratura contabile e neppure con alcun altro giudizio civile o amministrativo in corso;
c. riveste "carattere generale", in quanto diretta ad ottenere indicazioni relative alla interpretazione di norme che gli enti territoriali debbono osservare nello svolgimento della loro ordinaria attività amministrativa;
d. rientra nella materia di contabilità pubblica, in base all'ampia accezione che emerge anche dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione in tema di giurisdizione della Corte dei conti e dalla definizione datane da questa Sezione (Sez. reg. contr. Lombardia, n. 5/pareri/2006), poiché attiene alle modalità da seguire al fine del rispetto delle norme sulle assunzioni de personale emanate nell'ambito delle funzioni di coordinamento della finanza pubblica.

Ne consegue che anche la nuova richiesta di parere proveniente, come la precedente, dal sindaco del Comune di Mazzano è ammissibile e può essere esaminata nel merito.

Considerato in diritto

1. In via preliminare si ritiene opportuno ribadire quanto già affermato in altre occasioni da questa Sezione e cioè che la scelta concreta circa le modalità per sopperire ad eventuale fabbisogno di personale o per superare l'inadeguatezza delle dotazioni organiche dell'ente locale rientra nell'ambito della discrezionalità amministrativa dell'ente interessato, trattandosi di scelta organizzativa riservata dalla legge alla Pubblica Amministrazione (vgs, da ultima, la delibera n. 17/pareri/2008) e che si estende alla stessa opzione di procedere o meno all'assunzione di nuove unità di personale.

Pertanto, il parere della Sezione non può che incentrarsi sulla disciplina normativa applicabile al caso in esame, emergente dalla ricognizione dei più recenti interventi

legislativi in materia, con specifico riferimento ai Comuni, quale quello istante, aventi popolazione superiore ai 5.000 abitanti e quindi soggetti alla disciplina del patto di stabilità interno.

Per tali enti, infatti, le leggi finanziarie degli ultimi anni hanno introdotto, secondo il consolidato orientamento interpretativo della Corte dei conti, il preciso obbligo di diminuire le spese del personale, garantendo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale anche attraverso la razionalizzazione delle strutture burocratico-amministrative.

In particolare, l'art. 1, comma 557, art 1 della legge n. 296/2006, come integrato dall'art 3, comma 120, della legge finanziaria per il 2008, prescrive che gli enti sottoposti al patto, salvo specifiche deroghe consentite soltanto se le amministrazioni hanno rispettato le ulteriori condizioni indicate dalle stesse norme, devono informare i loro bilanci al principio della riduzione della spesa di personale.

È, poi, intervenuto l'art 76 del D.L. n. 112/2008, convertito nella legge n. 133/2008 che, aggiungendo un ulteriore periodo all'art 1, comma 557 citato, ha introdotto alcune importanti novità rispetto alla previgente disciplina. Tra queste, le più rilevanti concernono:

- la definizione di spesa di personale, utilizzata ai fini della verifica delle regole di contenimento indicate dal legislatore nazionale, che include anche gli oneri sostenuti per i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, per la somministrazione di lavoro, per il personale di cui all'art 110 del decreto legislativo n. 267/2000 nonché per tutti i soggetti utilizzati in strutture e organismi partecipati o comunque facenti capo all'ente;
- la previsione dell'obbligo per gli enti soggetti al patto di assicurare la riduzione dell'incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti, con il divieto di procedere a nuove assunzioni nel caso in cui tale incidenza risulti pari o superiore al 50%;
- il ripristino della sanzione del divieto di procedere ad assunzioni di personale, "ivi compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di somministrazione anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto", in caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno nell'esercizio precedente (art 76, comma 6).

Proprio con riferimento al divieto previsto dall'art 76, comma 6, del D.L. 112/2008, convertito nella legge 133/2008, questa Sezione, rispondendo ad analogo quesito avanzato dallo stesso Comune di Mazzano, ha ritenuto che esso operi anche nei confronti dell'ente locale che abbia deliberato il bilancio di previsione per l'anno 2009 senza rispettare gli obiettivi fissati dal patto di stabilità interno relativo al

triennio 2009-2011 (Sez. reg. contr. Lombardia, deliberazione n. 427/pareri/2009 del 1° luglio 2009).

2. Alla luce della normativa vigente in tema di principi/obblighi di riduzione della spesa nonché del divieto di assunzione posto a carico degli enti locali inadempienti, così come interpretato da questa Sezione, il Comune di Mazzano, trovandosi nella condizione di non rispettare il patto di stabilità interno e di non potersi avvalere di alcuna deroga al principio di riduzione degli oneri di personale (non ricorrendo nel caso specifico i presupposti previsti dall'art 3, comma 120, della legge finanziaria per il 2008), non potrebbe procedere a nuove assunzioni.

Al riguardo, non si ritiene possa giustificare una soluzione diversa il fatto che le eventuali assunzioni siano sostanzialmente orientate alla sostituzione di personale che verrà a cessare dal servizio nel corso dell'anno 2009, dal momento che non è rinvenibile, nelle disposizioni di legge citate, alcuna distinzione di questo tipo che legittimi una applicazione attenuata del divieto che, invece, ai sensi dell'art 76 citato, vale per le assunzioni a qualsiasi titolo e per qualsivoglia tipologia contrattuale.

Peraltro, come più volte affermato da questa Sezione (vgs. da ultimo, la deliberazione n. 34/pareri/2008), appartiene alla sfera discrezionale della singola amministrazione la scelta concreta delle modalità gestionali più idonee a soddisfare le varie esigenze connesse alle finalità istituzionali, ma tali modalità devono essere improntate anche al principio, richiamato dall'art 1, comma 557, della legge 296/2006, della razionalizzazione delle strutture burocratico-amministrative.

Inoltre, va considerato che ogni piano di assunzione di nuovo personale presuppone l'accertamento effettivo dell'avvenuto verificarsi della vacanza del posto in organico (Sez. reg. contr. Lombardia n. 33/pareri/2008).

Nella situazione di inadempienza in cui versa il Comune di Mazzano – che, inoltre, registra nel bilancio di previsione 2009 un incremento della spesa di personale in assoluto e in percentuale sul complesso delle spese correnti – non sussistono, pertanto, le condizioni per derogare alle disposizioni legislative innanzi illustrate, poste a salvaguardia di preminenti obiettivi di contenimento della spesa degli enti locali.

3. Conclusivamente, la Sezione ribadisce la tesi favorevole ad interpretare l'art 76, comma 4, del D.L. 112/2008, convertito nella legge n. 133/2008, nel senso che il divieto di assunzione di nuovo personale operi anche nei confronti dell'ente locale che si trovi nella condizione attuale di non rispettare il patto di stabilità interno per l'anno 2009.

Il divieto non viene meno per il fatto che le nuove assunzioni siano finalizzate alla sostituzione di personale che verrà a cessare nel corso dell'anno.

P.Q.M.

nelle considerazioni espresse è il parere della Sezione.

Il Relatore
(Cons Angelo Ferraro)

Il Presidente
(Dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria
Il 14 settembre 2009
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)