



LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott.ssa Simonetta Rosa	Presidente
dott. Marcello Degni	Consigliere
dott. Giampiero Maria Gallo	Consigliere (relatore)
dott.ssa Laura De Rentiis	Consigliere
dott. Luigi Burti	Consigliere
dott. Paolo Bertozzi	I Referendario
dott. Cristian Pettinari	I Referendario
dott. Giovanni Guida	I Referendario
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	I Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio del 21 marzo 2018 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

Vista la nota del giorno 14 febbraio 2018 (pervenuta a questa Sezione il 15 febbraio 2018), con la quale il Sindaco del Comune di Binago (CO) ha rivolto alla Sezione una richiesta di parere ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta del sindaco del comune sopra citato;

Udito il relatore Giampiero Maria Gallo;

PREMESSO IN FATTO

IL Comune di Binago (CO) dal 1° ottobre 2017 ha visto ridursi da tre a due (per mobilità ad altro ente) il proprio organico di dipendenti (categoria giuridica C) in servizio presso l'area di vigilanza, e non ha ricoperto il posto lasciato scoperto. Il quesito che viene posto è se il Comune possa *procedere, nell'anno 2018, all'assunzione a tempo determinato per numero 12 (dodici) mesi di personale nell'area di vigilanza pur avendo fatto ricorso ad assunzioni per lavoro flessibile nel triennio 2007 - 2009 per una spesa pari ad €. 4.139,00.*

CONSIDERATO IN DIRITTO

Verifica della ammissibilità della richiesta di parere n. 9/2018 del Comune di Binago (CO)

1. Soggettiva

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla riconducibilità della richiesta proveniente dal Comune di Binago 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, v. la deliberazione di questa Sezione n. 36 del 2009). Quanto alla legittimazione ad inoltrare le istanze di parere sotto il profilo soggettivo, nel caso di specie si osserva che il Comune rientra nel novero degli enti contemplati dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003 e che il Sindaco del Comune, attuale istante, è l'organo istituzionalmente legittimato a richiedere detto parere in quanto rappresentante legale dell'ente territoriale (cfr. gli artt. 50 e 53 del T.U.E.L.); la richiesta è dunque **soggettivamente ammissibile** (cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 13 del 17 dicembre 2007; deliberazione n. 347/2015/PAR di questa Sezione).

2. Oggettiva

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre preliminarmente 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'ente 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.

Il quesito proposto è attinente con la materia della contabilità pubblica, tenuto conto di quanto espresso nelle pronunce di orientamento generale delle Sezioni riunite (cfr. deliberazione 17 novembre 2010, n. 54) e della Sezione delle autonomie (cfr., ex plurimis, deliberazione n. 3/2014/SEZAUT), in quanto verte sulla corretta applicazione di disposizioni di legge che, ai fini del coordinamento della finanza pubblica (cfr. in proposito, Corte cost. 108/2011; 148/2012; 161/2012), impongono alle pubbliche amministrazioni misure di contenimento della spesa.

Quanto poi alla sussistenza degli altri requisiti di ammissibilità oggettiva, l'istanza, pur prospettando un caso specifico, in apparente contrasto con il carattere della generalità e dell'astrattezza che deve caratterizzare le richieste di parere, è tale da consentire comunque a questa Sezione di indicare i principi di diritto sottostanti al caso concreto, utilizzabili anche da parte di altri enti, qualora insorgesse la medesima problematica interpretativa. La questione, infine, non interferisce con funzioni di controllo o giurisdizionali svolte dalla magistratura contabile, né con un giudizio civile o amministrativo pendente. La richiesta è, pertanto, **oggettivamente ammissibile** e può essere esaminata nel merito.

MERITO

La questione posta dal quesito del Comune di Binago (CO) verte intorno all'interpretazione da dare ai limiti di spesa da non superare nelle assunzioni a tempo determinato previsti dall'art. 9 comma 28 del d.l. 31 maggio 2010 n. 78 (convertito in legge n. 122/2010 e successive modifiche), assumendo a parametro di riferimento il valore della spesa nel 2009 o, qualora essa risultasse pari a zero, la sua media nel triennio 2007-2009. Per superare un silenzio normativo nel caso in cui anche tale media risultasse pari a zero (*"nell'ipotesi in cui l'ente locale non abbia effettuato assunzioni di personale con contratto di lavoro a tempo determinato né nel 2009, né nel triennio 2007-2009"*), la Delibera 1/2017/QMIG della Sezione delle Autonomie (rammentata nella premessa della corrente richiesta di parere) stabilisce il principio di diritto dell'individuazione di *un nuovo parametro di riferimento, costituito dalla spesa strettamente necessaria per far fronte ad un servizio essenziale per l'ente*, applicandolo però solo ad un ente locale con parametro di spesa di riferimento pari a **zero** nel triennio 2007-2009 e non estendibile, come si evince dal tenore del quesito, ad una del tutto ipotetica fattispecie di spesa "esigua" nello stesso triennio.

La pronuncia della Sezione delle Autonomie va altresì letta congiuntamente alla Delibera 2/2015/QMIG della stessa Sezione, nella quale si enuncia un principio di diritto secondo il quale, anche in presenza di comportamenti virtuosi da parte dell'ente (comunque non giudicabili in questa sede), una eventuale disciplina di favore riguardo alla spesa è il mantenimento entro il 100%, anziché riduzione al di sotto del 50% della spesa nel 2009 o media nel triennio 2007-2009; ma, ciò che è maggiormente rilevante, essa non può *"arrivare allo svincolo da qualsiasi limite. È dunque del tutto corretto rimanere all'interno del tetto del 100 per cento di quanto speso nel 2009"* (o nel triennio 2007-2009, si può aggiungere), *"anche perché sarebbe incongruo, in un periodo in cui il Paese è fortemente impegnato sul fronte del risanamento della finanza pubblica, favorire l'incremento incontrollato della sola spesa di personale per lavoro flessibile, nel contesto dell'obbligo generale di ridurre le altre voci di bilancio afferenti alla spesa complessiva di personale."*

PQM

La Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Regione Lombardia - ritiene che il Comune di Binago (CO) non possa procedere all'assunzione di un'unità di personale a tempo determinato per il 2018 nei termini espressi nel quesito in epigrafe, per le ragioni riportate in motivazione.

(Giampiero M. Gallo)

(Simonetta Rosa)

Depositata in Segreteria il

7 giugno 2018

Il Direttore della Segreteria
(Daniela Parisini)