



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

composta dai magistrati:

dott.ssa Simonetta Rosa	Presidente
dott. Giancarlo Astegiano	Consigliere
dott. Gianluca Braghò	Primo referendario
dott.ssa Laura De Rentiis	Primo referendario
dott. Donato Centrone	Referendario
dott. Andrea Luberti	Referendario
dott. Paolo Bertozzi	Referendario
dott. Cristian Pettinari	Referendario
dott. Giovanni Guida	Referendario
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	Referendario (relatore)

nella camera di consiglio del 22 settembre 2015

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 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'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista la nota 6 luglio 2015 (prot. n. 75), protocollata dalla Corte dei conti in pari data (prot. n. 7996), con la quale il Sindaco del Comune di Paderno Ponchielli chiede 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.ssa Sara Raffaella Molinaro

Premesso che

Il Sindaco del Comune di Paderno Ponchielli ha formulato una richiesta di parere in merito alla possibilità di sostituire un dipendente con qualifica di cantoniere, collocato a riposo a fine 2014.

In particolare il rappresentante dell'ente fa presente che "A fine 2014 è stato collocato a riposo un dipendente con la qualifica di Cantoniere. In base ai parametri dell'Ente rispetto alla spesa di personale, la sostituzione, nel 2015, poteva avvenire nel limite del 60% della spesa del dipendente cessato. Nel rispetto della legge Delrio lo scrivente Ente avrebbe provveduto alla copertura del posto mediante l'assorbimento del personale della provincia posto in esubero ed inserito nelle apposite liste di mobilità, ottenendo anche il vantaggio di poter disporre dell'unità al 100% imputando però, nel calcolo della spesa di personale, solo il 60%. Ad oggi le liste di mobilità non sono ancora state pubblicate (la Provincia riferisce di non poter procedere fino a piena definizione del processo di trasformazione dell'Ente con riferimento alle funzioni che rimarranno in carico all'Area Vasta) e pertanto non si è potuto procedere all'assunzione. Avendo bisogno della figura professionale del cantoniere per lavori di manutenzione strade e segnaletica da eseguirsi nella stagione estiva, si è chiesto alla Provincia di Cremona di poter utilizzare un loro cantoniere mediante convenzione. Nel frattempo il Comune di Paderno Ponchielli sta completando il percorso di ingresso nell'Unione Lombarda Soresinese e, a breve, è previsto il trasferimento all'Unione della funzione di viabilità". In considerazione di quanto rappresentato, il Sindaco del Comune di Paderno Ponchielli chiede: "- l'eventuale stipula di convenzione con la Provincia, propedeutica all'assunzione definitiva, consente o no di godere del vantaggio del 40% relativamente alla spesa di personale. - Se no, è possibile conoscere i tempi per poter perfezionare l'assunzione attraverso mobilità dalle liste degli esuberanti onde non vanificare il bonus del 40% - E' opportuno che il Comune provveda in capo a se, prima del trasferimento della funzione all'Unione, all'assunzione, per poi cedere l'unità all'Unione stessa una volta perfezionato l'iter o è più corretto aspettare che si completi il percorso di ingresso nella forma associata per poi porre in capo all'Unione la titolarità dell'espletamento della procedura di assorbimento per mobilità del personale della Provincia. - In quest'ultimo caso, l'Unione fruirebbe a sua volta del bonus del 40%".

In merito all'ammissibilità della richiesta

La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è prevista dall'art. 7, comma 8 della Legge n. 131 del 2003 che, innovando nel sistema delle tradizionali funzioni della Corte dei conti, dispone che le regioni, i comuni, le province e le città metropolitane possano chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

Con atto del 27 aprile 2004, la Sezione delle Autonomie ha dettato gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, evidenziando, in particolare, i soggetti legittimati alla richiesta e l'ambito oggettivo della funzione.

Occorre pertanto verificare preliminarmente la sussistenza del requisito soggettivo e di quello oggettivo, al fine di accertare l'ammissibilità della richiesta in esame.

La richiesta di parere è da considerarsi ammissibile sotto il profilo soggettivo con riferimento ai primi tre quesiti dal momento che il Comune rientra nel novero degli enti che possono richiedere pareri alle Sezioni regionali di controllo ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 6 giugno 2003, n. 131 e, nell'ambito dell'amministrazione comunale, il Sindaco è l'organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere in quanto rappresentante dell'ente ai sensi dell'art. 50 T.U.E.L.

L'ultimo quesito, invece, relativo alla possibilità per l'Unione di fruire del bonus del 40 %, non può considerarsi soggettivamente ammissibile. Al riguardo occorre, infatti, rilevare che i quesiti formulati dal Sindaco attengono a questioni strettamente inerenti e di interesse di un'Unione di Comuni, cioè di un ente altro rispetto al Comune di cui è rappresentante.

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, la richiesta contenuta del primo quesito è ammissibile, vertendo sull'applicazione di norme riguardanti la contabilità pubblica, materia sulla quale, ai sensi della l. n. 131/2003, possono essere resi pareri dalle Sezioni regionali di controllo.

Il secondo quesito non può, invece, ritenersi ammissibile posto che richiede un giudizio prognostico in ordine alla tempistica di perfezionamento dell'*iter* assunzionale tramite il sistema delineato dall'art. 1, comma 424, della legge n. 190/2014, la cui operatività non rientra nelle competenze di questa Corte.

Con riferimento al terzo quesito la Sezione osserva che l'ambito oggettivo della locuzione contenuta nell'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003 deve ritenersi riferito, in conformità a quanto stabilito dalle Sezioni Autonomie nel citato atto d'indirizzo del 27 aprile 2004, nonché nella deliberazione n. 5 del 17 febbraio 2006, alla *"attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo, in particolare, la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria - contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli"*.

Le Sezioni riunite in sede di controllo, nell'esercizio della funzione di orientamento generale assegnata dall'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno evidenziato che, in una visione dinamica della contabilità pubblica - che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri - talune materie, estranee, nel loro nucleo originario, alla contabilità pubblica, possono ritenersi ad essa riconducibili per effetto della particolare considerazione loro riservata dal legislatore nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica (delibera n. 54 del 2010). Si è precisato, infatti, che la funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo nei confronti degli Enti territoriali deve svolgersi anche in ordine a 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, e in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio. Nel caso di specie il terzo quesito richiede alla Sezione di condividere con l'Ente una valutazione di opportunità, per sua natura rientrante nella competenza esclusiva dell'Ente locale. Nondimeno la Sezione richiama, sul punto, quanto affermato con deliberazione 313/2015/PAR.

Esame nel merito

Occorre preliminarmente precisare che la decisione da parte dell'Amministrazione sulle modalità interpretative delle norme di contabilità è frutto di valutazioni proprie dell'Ente medesimo, rientranti nelle prerogative dei competenti organi decisionali, pur nel rispetto delle previsioni legali e nell'osservanza delle regole di sana gestione finanziaria e contabile. Cionondimeno il Comune richiedente potrà tenere conto, nelle determinazioni di propria competenza, dei principi generali enunciati in sede interpretativa nel presente parere.

La richiesta di parere verte sulle possibilità di sostituire un dipendente con qualifica di cantoniere, collocato a riposo a fine 2014.

In particolare il rappresentante dell'ente fa presente che *“A fine 2014 è stato collocato a riposo un dipendente con la qualifica di Cantoniere. In base ai parametri dell'Ente rispetto alla spesa di personale, la sostituzione, nel 2015, poteva avvenire nel limite del 60% della spesa del dipendente cessato. Nel rispetto della legge Delrio lo scrivente Ente avrebbe provveduto alla copertura del posto mediante l'assorbimento del personale della provincia posto in esubero ed inserito nelle apposite liste di mobilità, ottenendo anche il vantaggio di poter disporre dell'unità al 100% imputando però, nel calcolo della spesa di personale, solo il 60%. Ad oggi le liste di mobilità non sono ancora state pubblicate (la Provincia riferisce di non poter procedere fino a piena definizione del processo di trasformazione dell'Ente con riferimento alle funzioni che rimarranno in carico all'Area Vasta) e pertanto non si è potuto procedere all'assunzione. Avendo bisogno della figura professionale del cantoniere per lavori di manutenzione strade e segnaletica da eseguirsi nella stagione estiva, si è chiesto alla Provincia di Cremona di poter utilizzare un loro cantoniere mediante convenzione, Nel frattempo il Comune di Paderno Ponchielli sta completando il percorso di ingresso nell'Unione Lombarda Soresinese e, a breve, è previsto il trasferimento all'Unione della funzione di viabilità”*. In considerazione di quanto rappresentato il Sindaco del Comune di Paderno Ponchielli chiede se *“l'eventuale stipula di convenzione con la Provincia, propedeutica all'assunzione definitiva, consente o no di godere del vantaggio del 40% relativamente alla spesa di personale”*.

Con l'art. 1, comma 424 della legge 190/2014 (legge di stabilità 2015) è stata introdotta una disciplina particolare delle assunzioni a tempo indeterminato, derogatoria per gli anni 2015 e 2016 di quella generale. Esso impone alle regioni e agli enti locali, per gli anni 2015 e 2016, di destinare le facoltà assunzionali ai vincitori di concorsi collocati in proprie graduatorie oppure al personale soprannumerario destinatario dei processi di mobilità. Il fondamento derogatorio discende dalla specifica e temporanea esigenza di riassorbimento del personale soprannumerario. Soddisfatta tale esigenza è la stessa norma che contempla, implicitamente, la riespansione della disciplina ordinaria laddove afferma *“salva la completa ricollocazione del personale soprannumerario”*.

“Il legislatore ha indicato le risorse da destinare alle assunzioni a tempo indeterminato per il 2015 ed il 2016 per le regioni e gli enti locali, individuando due plafond: uno, indistintamente, utilizzabile per le assunzioni da graduatorie approvate e per la ricollocazione delle unità soprannumerarie, l'altro, solo per la predetta ricollocazione. Il primo, è quello quantificato in termini percentuali dei risparmi di spesa destinabili a nuove assunzioni negli esercizi 2015 (60% della spesa del personale di ruolo cessato nell'anno precedente) e 2016 (80% dello stesso parametro) secondo le disposizioni di cui all'art. 3, comma 5 del D.L. 90/2014; il secondo corrispondente al complemento a 100 delle medesime percentuali (40% per il 2015, 20% per il 2016). Precisa ancora il legislatore che le sole spese per le assunzioni a tempo indeterminato finalizzate alla ricollocazione non rilevano al fine del rispetto del tetto di spesa di cui al comma 557 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, fermi restando i vincoli del patto di stabilità interno e la sostenibilità finanziaria e di bilancio dell'ente” (deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 19/2015).

Il legislatore, pertanto, ha specificamente individuato la fattispecie che gode del più benevolo trattamento in ordine ai risparmi di spesa destinabili ad assunzioni per gli anni 2015 e 2016, individuandola - coerentemente con l'esigenza di riassorbire tale personale in ragione dell'introduzione della disciplina di riordino degli enti di appartenenza - con riferimento all'assunzione a tempo indeterminato delle unità soprannumerarie di cui al citato comma 424. Ne deriva, anche in considerazione del carattere derogatorio della disposizione, che tale più favorevole disciplina possa essere applicata solo in relazione alla specifica fattispecie delineata dal predetto comma 424.

P.Q.M.

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore
(Sara Raffaella Molinaro)

Il Presidente
(Simonetta Rosa)

Depositata in Segreteria
l'8 ottobre 2015
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)