

**Deliberazione n. 35/2018/PAR**  
**Comune di Castelgrande (PZ)**



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

*Nella Camera di consiglio del 07 agosto 2018*  
*composta dai Magistrati*

dott. Rosario Scalia	Presidente
dott. Raffaele Maienza	Primo Referendario, relatore
dott. Luigi Gianfranceschi	Consigliere

Visto l'art. 100, comma secondo, della Costituzione;

Vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

Visto il testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Visti la legge 14 gennaio 1994, n. 20, e il decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639, recanti "Disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della Corte dei conti";

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite n. 14 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, da ultimo modificata con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 dell'11 giugno 2008;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3";

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie del 4 giugno 2009 n. 9/ SEZAUT/2009/INPR;

Viste le deliberazioni delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 8 del 26 marzo 2010 e 54 del 17 novembre 2010;

Visto l'articolo 6, comma 4, del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

Vista la richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Castelgrande, pervenuta a questa Sezione in data 13 giugno 2018 prot. n. 605;

Vista l'Ordinanza presidenziale n. 16 del 07 agosto 2018, con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale della Sezione;

Udito nella Camera di consiglio del 07 agosto 2018 il relatore dott. Raffaele Maienza;  
Considerato in

### **FATTO**

Il Sindaco del Comune di Castelgrande (PZ) ha inoltrato in data 13 giugno 2018 a questa Sezione un'articolata richiesta di parere in materia di spesa del personale premettendo che l'Ente ha una popolazione di 918 abitanti e che sussisterebbero le condizioni di legge per procedere a nuove assunzioni. In particolare, chiede alla Sezione di pronunciarsi sulla corretta interpretazione dell'art. 1 comma 562 della legge 296/2006 ovvero se *"l'Ente è legittimato ad assumere, nel rispetto del predetto limite di spesa, tanti dipendenti quanti sono quelli cessati negli anni (c.d. resti assunzionali), intesi per teste (ad es. due ne sono usciti, due possono entrare), indipendentemente dall'orario di lavoro settimanale prestato o se, sempre nel rispetto del limite di spesa, cessato ad es. un dipendente full-time a 36 ore, possano assumersi due dipendenti part-time a 18 ore"*.

Ritenuto in

### **DIRITTO**

**1.** L'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131 - disposizione che è stata individuata dalla costante giurisprudenza contabile, essere il fondamento normativo della funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti - attribuisce sia alle Regioni e, tramite il Consiglio delle Autonomie locali, se istituito, sia ai Comuni, alle Province e alle Città metropolitane la facoltà di richiedere alla Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

**2.** In via preliminare la Sezione è chiamata a verificare i profili di ammissibilità soggettiva (legittimazione dell'organo richiedente) e oggettiva (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica, generalità ed astrattezza del quesito proposto, mancanza di interferenza con altre funzioni svolte dalla magistratura contabile o con giudizi pendenti o potenzialmente presso le instaurabili magistrature sia civile che amministrativa).

In relazione al primo profilo, la richiesta di parere è ammissibile, in quanto proviene dall'organo rappresentativo dell'Ente che, ai sensi dell'articolo 50, comma 2, TUEL è, per i Comuni, il Sindaco.

**2.1.** Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo di ammissibilità del quesito, in primo luogo occorre rammentare che la disposizione contenuta nell'art. 7, comma 8, della legge 131/2003 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.

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 il comma 8 prevede forme di collaborazione ulteriori rispetto a quelle del precedente comma, rese esplicite, in particolare, con l'attribuzione agli Enti locali della facoltà di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica. In quest'ottica, appare 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 "in materia di contabilità pubblica" si ritagliano sulle funzioni sostanziali di controllo collaborativo ad esse conferite dalla legislazione positiva.

Secondo le Sezioni riunite della Corte dei conti – intervenute 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 – il concetto di contabilità pubblica deve essere incentrato 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 in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri (Deliberazione del 17 novembre 2010, n. 54).

Tuttavia, l'inerenza ad una materia di contabilità pubblica non esaurisce i presupposti di ammissibilità oggettiva di un quesito, presupposti che vanno ricavati, oltre che dalla lettera della legge, dalla natura della funzione consultiva. Essi vanno stabiliti in negativo, delineando il rapporto tra tale funzione e, da un lato, l'attività amministrativa, dall'altro, la funzione giurisdizionale civile, penale, amministrativa e contabile.

Rispetto all'attività amministrativa, le Sezioni regionali, in più occasioni, hanno riconosciuto che la funzione di cui al comma 8 dell'art. 7 della Legge n. 131/2003, è una facoltà conferita agli amministratori di Regioni ed Enti Locali per consentire loro di avvalersi, nello svolgimento delle funzioni loro intestate, di un organo neutrale e professionalmente qualificato, in grado di fornire gli elementi di valutazione necessari ad assicurare la legalità della loro azione: è innegabile che i pareri e le altre forme di collaborazione si inseriscono nello svolgimento dei procedimenti degli enti territoriali consentendo, nelle tematiche in relazione alle quali la collaborazione viene esercitata, scelte adeguate e ponderate.

Peraltro, la stessa giurisprudenza contabile ha puntualmente rammentato che dalla funzione consultiva resta esclusa qualsiasi forma di cogestione o co-amministrazione con l'organo di controllo esterno (cfr. *ex multis* SRC Lombardia, n. 36/2009/PAR).

Quindi, i quesiti, oltre a riguardare una questione di contabilità pubblica, devono avere carattere generale ed essere astratti, cioè non direttamente funzionali all'adozione di specifici atti di gestione, che afferiscono alla sfera discrezionale della potestà amministrativa dell'ente.

In secondo luogo, oltre a non intervenire nell'attività amministrativa nei termini predetti, tale funzione consultiva non deve sovrapporsi con l'esercizio di altre funzioni di controllo della Corte, né tantomeno interferire con l'esercizio di funzioni giurisdizionali (in sede civile, penale, amministrativa o contabile).

Sulla scorta di tali premesse, la richiesta di parere formulata dal Comune di Castelgrande deve ritenersi ammissibile dal punto di vista oggettivo, dal momento che attiene alla materia

della "contabilità pubblica", ed in particolare all'applicazione di norme in materia di limitazioni di spesa per il personale.

In ogni caso, giova precisare che la decisione, da parte dell'Amministrazione, sulle modalità interpretative delle norme di contabilità, è frutto di valutazioni autonome dell'Ente stesso, che rientrano tra le prerogative degli organi decisionali competenti, da operarsi nel rispetto sempre delle previsioni legali e nell'osservanza delle regole della sana gestione finanziaria e contabile.

Venendo al merito della questione, occorre rammentare che l'art.1, comma 562, della legge 27 dicembre 2006, n.296, detta i vincoli assunzionali per gli enti non sottoposti al patto di stabilità interno (vale a dire, quelli con popolazione inferiore a 1.000 abitanti: art.31, comma 1, della legge 12 novembre 2011, n.183 - legge di stabilità 2012). La norma dispone che, per tali enti, "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. Gli enti di cui al primo periodo possono procedere all'assunzione di personale nel limite delle cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nel precedente anno".

Al riguardo, le Sezioni riunite della Corte dei conti in sede di controllo, con deliberazione 11 novembre 2010, n.52, hanno affermato che l'espressione "nel limite delle cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nel precedente anno" debba ritenersi "comprensiva di tutte le vacanze complessivamente verificatesi dall'entrata in vigore della norma limitatrice, non ancora coperte alla data di riferimento".

Tale principio, elaborato sulla scorta di un'attenta esegesi della norma e del quadro normativo in cui si colloca, si fonda essenzialmente sulla considerazione che le "regole per la limitazione delle assunzioni devono essere valutate nel contesto normativo al quale accedono nel quale le norme per porre un argine alle spese di personale sono stabilite nell'ambito delle misure di coordinamento della finanza pubblica destinate agli enti locali"; in base a tale valutazione, risulta "evidente che assicurare l'invarianza della spesa rispetto al 2004 costituisce il raggiungimento dell'obiettivo di fondo cui tende la normativa in esame, mentre le misure di raffreddamento delle assunzioni concorrono allo scopo"; ciò in quanto "limitare le assunzioni al livello delle corrispondenti cessazioni avvenute nell'esercizio precedente può essere una valida indicazione per garantire l'invarianza nel tempo della spesa, sicuramente utile in concorso con altri interventi restrittivi", ma "porre un limite alle assunzioni quando già il comune è riuscito a contenere la spesa al livello di quella del 2004" - ora 2008- "potrebbe comportare una indebita ingerenza nelle regole di organizzazione degli uffici"; tenuto conto, altresì, del fatto che "gli enti ai quali la norma in esame si riferisce sono di esigue dimensioni e di conseguenza hanno organici molto ridotti per cui la mancata assunzione anche di una sola unità di personale può avere notevoli ricadute nell'organizzazione" (deliberazione n.52/2010, cit.).

In conclusione, secondo le Sezioni riunite, "l'interpretazione delle norme che pongono limiti alla spesa per il personale deve fondarsi su una lettura sistematica, cercando di riportare

coerenza in un complesso affastellato di disposizioni e deve essere, comunque, orientata nella direzione che le norme perseguono e cioè il contenimento della spesa pubblica.

Appare, quindi, ragionevole che debbano dispiegare pienamente effetto le misure che sono indirizzate al raggiungimento dell'obiettivo del contenimento della spesa, ma non sembra ammissibile che tali misure possano produrre effetti ulteriori quando l'obiettivo del contenimento della spesa sia già stato raggiunto. In tale ultima ipotesi esse si tradurrebbero in irragionevoli limitazioni alle prerogative di auto organizzazione degli enti di dubbia ammissibilità nel panorama delle misure di coordinamento finanziario che possono essere adottate nei confronti degli enti di autonomia territoriale".

Ovviamente, la facoltà di procedere alle assunzioni soggiace agli altri vincoli presenti nell'ordinamento (quali, a mero titolo di esempio, il rispetto dei vincoli di bilancio (legge 232/2016), il compimento di tutte le attività connesse alla programmazione del fabbisogno di personale, alla determinazione delle dotazioni organiche e all'individuazione delle eccedenze (art. 6 e art. 33 d.lgs. 165/2001, art. 91 d.lgs. 267/2000), l'adempimento delle prescrizioni legislative in materia di certificazione dei crediti (art. 27 D.L. 66/2014), ma soprattutto è di fondamentale importanza assicurare il raggiungimento dell'obiettivo di fondo della norma e cioè l'invarianza della spesa per il personale quale condizione per mantenere l'equilibrio di bilancio.

Orbene, come dichiarato dal Sindaco, il Comune di Castelgrande, procedendo alle assunzioni indicate nella richiesta di parere, osserverebbe il limite di spesa in materia di personale così come determinato ai sensi dell'art. 1, comma 562, L. 296/2006 e s.m.i.

A parere di questa Sezione, l'Ente è legittimato ad esercitare la facoltà assunzionale purché l'assunzione medesima non comporti lo sfioramento del tetto di spesa del 2008, con la doverosa precisazione che la decisione se procedere o meno alle nuove assunzioni attiene al merito dell'azione amministrativa e rientra, ovviamente, nella piena ed esclusiva responsabilità dell'Ente.

PQM

Nelle sopra esposte considerazioni è il parere di questa Sezione

Si dispone che la presente deliberazione venga trasmessa, a cura della Segreteria, al Sindaco del Comune di Castelgrande (PZ).

Così deliberato in Potenza, nella Camera di consiglio del 07 agosto 2018.

Il Relatore  
F.to dott. Raffaele Maienza

Il Presidente  
F.to dott. Rosario Scalia

Depositata in segreteria il 12 settembre 2018

Il Preposto ai servizi di supporto  
F.to dott. Giovanni Cappiello