



**CORTE DEI CONTI**  
**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE**

Delibera n. 2/2012/SRCPIE/PAR

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, nell'adunanza dell'11 gennaio 2012, composta dai Magistrati:

Dott. Enrica LATERZA	Presidente
Dott. Mario PISCHEDDA	Consigliere
Dott. Giancarlo ASTEGIANO	Consigliere
Dott. Walter BERRUTI	Primo Referendario relatore

Visto l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R. D. 12 luglio 1934 n. 1214 e successive modificazioni;

Vista la L. 14 gennaio 1994 n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

Vista la deliberazione n. 14/2000 delle Sezioni riunite della Corte dei conti, adottata nell'adunanza del 16 giugno 2000, concernente il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti come modificato dalla delibera del Consiglio di Presidenza n. 229 del 19/06/2008;

Vista la L. 5 giugno 2003 n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla L. cost. 18 ottobre 2001 n. 3 e, in particolare, l'art. 7, comma 8;

Visto l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività

consultiva, come integrato e modificato dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 17 febbraio 2006, n. 5;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite di questa Corte n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;

Vista la richiesta di parere proveniente dal Comune di Fubine n. 897 del 25 ottobre 2011, pervenuta, tramite il Consiglio delle Autonomie Locali, in data 23 novembre 2011 e recante un quesito in materia di assunzioni di personale;

Vista l'Ordinanza n. 2/2012, con la quale il Presidente di questa Sezione di controllo ha convocato la Sezione per l'odierna seduta e ha nominato relatore il Primo Referendario Dott. Walter BERRUTI;

Udito il relatore;

Ritenuto in

#### FATTO

Il Comune di Fubine, con nota a firma del suo Sindaco, ha formulato una richiesta di parere, ai sensi dell'articolo 7, comma 8 L. n. 131/2003, in merito all'assunzione di un dipendente a tempo pieno e indeterminato dell'area vigilanza, cat. C1, esponendo quanto segue.

L'ente ha popolazione inferiore a 5000 abitanti, prevede 9 posti in pianta organica, di cui uno, aggiunto nel dicembre 2010, appartenente all'area vigilanza, cat. C1, attualmente scoperto. Il Comune vorrebbe coprire tale posto mediante una nuova assunzione a tempo pieno e indeterminato, a tale fine precisa che il relativo onere, per il 2011, aggiunto a quello del personale già in servizio, non supera la spesa di personale sostenuta nel 2004 e che il rapporto tra spesa di personale e spese correnti è, seppur di poco, inferiore al 40%. Precisa ancora che nel 2010 e nel 2011 non sono cessati rapporti di lavoro a tempo indeterminato, che il dipendente da assumere non

svolgerebbe solo funzioni di vigilanza, ma anche di autista di scuolabus e di messo notificatore.

Ciò premesso, chiede:

- a) se sia possibile derogare alla norma che impone di procedere a nuove assunzioni nel limite delle cessazioni di rapporti di lavoro complessivamente intervenute nel precedente anno;
- b) se, in alternativa, sia possibile adibire personale già in servizio della categoria B alle mansioni superiori della categoria C1, anche a tempo determinato e senza benefici economici, ovvero attribuire al personale inquadrato nella categoria B7, mediante progressione verticale, la categoria C1, ma solo ai fini giuridici e non economici;
- c) se, nel caso possa essere esperito il concorso pubblico per l'assunzione, il relativo bando possa prevedere la riserva del 50% dei posti agli interni;
- d) se, in considerazione delle diverse mansioni previste per la figura professionale da assumere, sia legittimo che il bando di concorso richieda, a pena di esclusione, il possesso dei seguenti titoli: diploma di istituto tecnico per geometri, patente DK per la guida dello scuolabus, attestato per la gestione dei sistemi di videosorveglianza per le apparecchiature già in uso.

#### DIRITTO

La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è prevista dall'art. 7, comma 8 L. n. 131/2003, che, innovando il 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 deliberazione approvata nell'adunanza del 27 aprile 2004, la Sezione delle Autonomie ha adottato 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 dei requisiti, soggettivo e oggettivo, di ammissibilità.

1. La legittimazione a richiedere pareri è circoscritta ai soli enti previsti dalla L. n. 131/2003, stante la natura speciale della funzione consultiva intestata alla Corte.

I pareri richiesti dai comuni, dalle province e dalle aree metropolitane, vanno inoltrati "di norma" per il tramite del Consiglio delle autonomie locali ed è ciò che, nella specie, è avvenuto.

Infine la richiesta può considerarsi ammissibile solo se proveniente dall'organo rappresentativo dell'ente (presidente della giunta regionale, presidente della provincia, sindaco).

La richiesta di parere in esame proviene dal Comune di Fubine ed è stata sottoscritta dal suo Sindaco, dunque, essa, sotto il profilo soggettivo, è ammissibile.

2. I pareri sono previsti, dalla L. n. 131/2003, esclusivamente nella materia della contabilità pubblica.

L'ambito oggettivo di tale locuzione, in conformità a quanto stabilito dalla Sezione Autonomie nei citati atti d'indirizzo, deve ritenersi riferito 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".

Possono rientrare nella funzione consultiva della Corte dei Conti le sole richieste di parere volte a ottenere un esame da un punto di vista astratto e su temi di carattere generale.

Da ultimo, le Sezioni riunite in sede di controllo, nell'esercizio della funzione di orientamento generale ex art. 17, comma 31 D.L. n. 78/2009, conv. in L. n. 102/2009, 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. 54/2010).

Si è precisato, infatti, che la funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo nei confronti degli Enti territoriali deve svolgersi anche riguardo a quesiti che siano 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.

La funzione consultiva, poi, non può rivolgersi a quesiti che implicino valutazioni di comportamenti amministrativi oggetto d'iniziativa giudiziarie, anche eventuali, proprie della Procura della stessa Corte dei conti, né può avere ad oggetto condotte suscettibili di essere sottoposte all'esame di organi della giurisdizione ordinaria, contabile o tributaria, al fine di evitare che i pareri prefigurino soluzioni non conciliabili con successive pronunce giurisdizionali.

I quesiti b), c) e d) attengono a una fattispecie concreta: se sia possibile o meno, data una serie di circostanze, coprire un posto vacante mediante concorso ovvero ricorrendo a progressione verticale del personale interno, se non addirittura all'assegnazione di questo a mansioni superiori (assegnazione di regola non consentita, se non nei ristretti limiti di cui all'art. 52 D.lgs. n. 165/2001), come tali, non sarebbero ammissibili alla luce di quanto sopra.

Essi, inoltre, riguardano la materia del personale senza coinvolgere l'interpretazione di norme di contenimento della spesa o di coordinamento della finanza pubblica e, pertanto, nemmeno attengono propriamente alla materia della contabilità pubblica come sopra definita, senza contare i riflessi che essi potrebbero avere in ordine ad eventuali comportamenti suscettibili di esame e valutazione in sede giurisdizionale di responsabilità.

Con riferimento al quesito sub a) la Sezione ritiene, come già in casi analoghi, di poter fornire indicazioni generali sulla disciplina delle assunzioni negli enti locali alla luce del recente assetto della materia ad opera del D.L. 31 maggio 2010 n. 78, convertito in L. 30 luglio 2010 n. 122, cui l'Amministrazione potrà fare riferimento nell'assumere le decisioni gestionali di sua esclusiva competenza.

3. Va innanzitutto precisato che l'ente che intenda assumere dovrà fare riferimento alla propria specifica situazione, e, quindi, attenersi al seguente quadro normativo.

Per quanto riguarda le assunzioni negli enti locali e i relativi limiti a seguito del D.L. n. 78/2010 questa Sezione si è già espressa in diverse occasioni (cfr. pareri nn. 46, 51, 90 del 2010 e nn. 6, 64, 107 del 2011, nonché i pareri nn. 59, 77, 94 del 2010 e n. 42 del 2011 sui trasferimenti per mobilità, tutti consultabili sul sito *internet* della Corte dei conti), cui si rinvia, richiamando brevemente quanto segue.

L'ente non soggetto al patto di stabilità, è tenuto al rispetto delle previsioni di cui al comma 562 dell'articolo unico della L. n. 296/2006, e, dunque, all'obbligo di contenimento della spesa entro il corrispondente ammontare dell'anno 2004 e al limite all'assunzione di personale dato dalle cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nel precedente anno.

La possibilità di deroga, prevista dal terzo periodo del citato art. 1, comma 562 L. n. 296/2006, come modificato dall'art. 3, comma 121 L. n. 244/2007, è stata definitivamente eliminata dall'art. 14, comma 10 D.L. n. 78/2010.

Come precisato dalle Sezioni riunite di questa Corte (Del. n. 48/2011) il venir meno della possibilità di deroga ai limiti di spesa per il personale comporta il divieto di adottare nuovi atti amministrativi o negoziali di assunzione.

Quanto al limite delle cessazioni intervenute nel precedente anno, le Sezioni riunite di questa Corte in sede di controllo hanno recentemente precisato (Del. 11 novembre 2010 n. 52) che l'espressione "nel limite delle cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nel precedente anno" vada intesa come comprensiva di tutte le vacanze complessivamente verificatesi dall'entrata in vigore della norma limitatrice (il ridetto art. un. comma 562 L. n. 296/2006) non ancora coperte alla data di riferimento.

Va ancora aggiunto che la facoltà di procedere alle assunzioni soggiace, ovviamente, agli altri vincoli presenti nell'ordinamento e in particolare all'esigenza della programmazione, intesa anche come previsione degli effetti finanziari in esercizi futuri, cui si connette la necessità di proiettare la spesa derivante da assunzioni effettuate in corso d'anno a quella a regime, alla quale deve essere riferito il livello di spesa.

Anche a seguito dello svolgimento del *turn over* nei limiti descritti l'ente dovrà assicurare il raggiungimento dell'obiettivo fondamentale della norma e cioè l'invarianza della spesa per il personale quale condizione per mantenere l'equilibrio di bilancio che, specialmente nei comuni di piccole dimensioni, è ampiamente condizionato dall'andamento di tale intervento di spesa.

Inoltre, a decorrere dal 1° gennaio 2011, è operante il divieto di procedere ad assunzioni di personale, a qualsiasi titolo e con qualsiasi tipologia contrattuale, riguardante tutti gli enti, siano essi o meno sottoposti al Patto di stabilità, nei quali l'incidenza delle spese di personale sia pari o superiore al

40 per cento delle spese correnti (art. 76, comma 7 D.L. n. 112/2008, conv. in L. n. 133/2008, come sostituito dall'art. 14, comma 9 D.L. n. 78/2010 cit.).

Investite della relativa questione di massima, infatti, le Sezioni riunite di questa Corte hanno affermato (Deliberazioni 16 dicembre 2010 - 25 gennaio 2011 n. 3 e n.4) che: *"per i comuni di minori dimensioni non soggetti alle regole del patto di stabilità interno, i vincoli alle assunzioni di personale applicabili nel triennio 2011 - 2013 sono quelli contenuti nell'articolo 1, comma 562 della legge finanziaria per il 2007, nel testo fatto salvo dall'articolo 14, comma 10, del DL n. 78 del 2010. Il comma 9 del citato articolo 14 trova applicazione nei confronti degli enti locali sopraindicati limitatamente alla prima parte in cui pone un divieto assoluto di assunzioni - da intendere come riferito a tutti i comuni soggetti o meno al patto di stabilità interno - nei quali il rapporto fra la spesa di personale e quella corrente sia pari o superiore alla percentuale indicata"*.

Trattasi di pronunce di orientamento generale alle quali tutte le Sezioni regionali di controllo sono tenute a conformarsi (art. 17, comma 31 D.L. n. 78/2009 conv. in L. 122/2009).

L'ulteriore limitazione delle assunzioni al 20 per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente, contenuta nella seconda parte dell'art. 76 comma 7 D.L. 112/2008 cit., invece, non va ritenuta operante nei confronti degli enti che, come il richiedente, hanno popolazione inferiore a 5000 abitanti.

P.Q.M.

Nelle su estese osservazioni è il parere di questa Sezione.

Copia del parere sarà trasmessa a cura del Direttore della Segreteria all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta.

Così deliberato in Torino nella camera di consiglio dell'11 gennaio 2012.

Il Primo Referendario Relatore

F.to Dott. Walter BERRUTI

Il Presidente

F.to Dott.ssa Enrica LATERZA

Depositato in Segreteria il **12 gennaio 2012**

Il funzionario preposto

F.to Dott. Federico SOLA