



CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL
PIEMONTE

Parere n. 35/Par./2008

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, nell'adunanza del 2 dicembre 2008, composta dai Magistrati:

Dott. Ivo MONFELI	Presidente
Dott. Ugo REPPUCCI	Consigliere
Dott. Giuseppe Maria MEZZAPESA	Referendario Relatore
Dott. Walter BERRUTI	Referendario

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

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

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

Visto il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria una Sezione Regionale di controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

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, ed in particolare l'art. 7, comma 8;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie approvata nell'adunanza del 27 aprile 2004 avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva;

Vista la richiesta proveniente dal Comune di Usseaux, n. 3342 del 24 ottobre 2008, recante un quesito in materia di spese per il personale;

Vista l'Ordinanza n. 27, con la quale il Presidente di questa Sezione di controllo ha convocato la Sezione per l'odierna seduta e ha nominato relatore il Referendario Dott. Giuseppe Maria Mezzapesa;

Udito il relatore;

Ritenuto in

FATTO

Il Comune di Usseaux, con nota a firma del suo Sindaco, ha formulato una richiesta di parere, ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, recante un quesito in materia di spese per il personale, rilevante per i comuni non sottoposti al patto di stabilità interno.

In particolare si chiede se un comune con quattro dipendenti che non rispetti le condizioni previste dall'art. 1. comma 562, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, come modificato dalla legge 24 dicembre 2007, n. 244, possa incrementare, nel 2008, le spese di personale rispetto al 2004, avvalendosi della facoltà prevista dal comma 201 della legge 23 dicembre 2005, n. 266, ossia usufruendo dei risparmi di spesa derivanti dalla riduzione delle indennità degli amministratori.

MOTIVAZIONI DELLA DECISIONE

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 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 contestuale del requisito soggettivo e di quello oggettivo, al fine di accertare l'ammissibilità della richiesta in esame:

1) Requisito soggettivo:

La legittimazione a richiedere pareri è circoscritta ai soli Enti previsti dalla legge n. 131 del 2003, stante la natura speciale della funzione consultiva introdotta dalla medesima legge, rispetto alla ordinaria sfera di competenze della Corte.

I pareri richiesti dai comuni, dalle province e dalle aree metropolitane, vanno inoltrati "di norma" per il tramite del Consiglio delle autonomie locali. L'inesistenza dell'organo non costituisce tuttavia elemento ostativo alla richiesta di parere, visto che la disposizione normativa usa la locuzione "di norma", non precludendo, quindi, in linea di principio, la richiesta diretta da parte degli enti.

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 Usseaux, ed è stata formalizzata dal suo Sindaco.

Sotto il profilo soggettivo, dunque, la richiesta di parere si palesa ammissibile.

2) Requisito oggettivo:

I pareri sono previsti, dalla Legge n. 131 del 2003, esclusivamente nella materia della contabilità pubblica.

L'ambito oggettivo di tale locuzione, in conformità a quanto stabilito dalle Sezioni Autonomie nel citato atto di indirizzo del 27 aprile 2004, nonché, da ultimo, nella deliberazione n. 5/2006, 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".

Come precisato nei citati atti di indirizzo, possono rientrare nella funzione consultiva della Corte dei Conti le sole richieste di parere volte ad ottenere un esame da un punto di vista astratto e su temi di carattere generale.

La richiesta di parere in esame, per quanto originata dalla necessità di trovare rimedio ad una specifica fattispecie concreta, investe la più

generale problematica dei vincoli alla spesa per il personale e dunque la corretta interpretazione della relativa disciplina.

Inoltre, implicando l'applicazione di disposizioni normative sul contenimento e sull'equilibrio della spesa pubblica, incidenti sulla formazione e gestione del bilancio dell'ente, può considerarsi attinente alla contabilità pubblica.

Per le sopra esposte ragioni, la richiesta di parere si palesa ammissibile anche dal punto di vista oggettivo.

3) Merito:

Nel merito, considerato che l'Ente istante è un Comune non soggetto al patto di stabilità interno, viene in rilievo l'assetto normativo risultante dal comma 562 dell'articolo unico della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007) e dal comma 121 dell'articolo 3 della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008), nonché dalle novità introdotte, da ultimo, dall'articolo 76 del Decreto Legge 15 giugno 2008, n. 112, convertito con modifiche dalla Legge 6 agosto 2008, n. 133.

Il richiamato comma 562 dell'articolo unico della finanziaria 2007, prevede che "per gli enti non sottoposti alle regole del patto di stabilità interno, 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 2004. 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, ivi compreso il personale di cui al comma 558.". Quanto al significato da

attribuire all'espressione "nel precedente anno", la Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, con delibera n. 8/2008 adottata nell'adunanza del 12 maggio 2008, ha precisato che deve essere interpretata secondo il criterio che considera "precedente" l'anno 2006, contrariamente a quanto sostenuto in delibere di altre Sezioni regionali in sede consultiva (ad es. Del. Lombardia 28/2007 e Del. Toscana 19P/2007) che hanno invece considerato l'anno precedente come riferimento cronologico ultimo di un arco temporale più lungo, con inizio nel 2004, all'interno del quale calcolare le complessive cessazioni di rapporti di lavoro.

In ogni caso, in forza delle suddette previsioni, gli enti non sottoposti alle regole del patto di stabilità interno sono soggetti a due obblighi fra di loro complementari: da un lato mantenere il livello complessivo del livello di spesa in misura non superiore a quello del 2004, quale obiettivo programmatico da perseguire con modalità attuative non predeterminate; dall'altro limitare eventuali nuove assunzioni al fine di evitare che assunzioni in corso d'anno possano provocare costi gravanti sugli esercizi futuri.

La legge Finanziaria per il 2008 ha novellato il citato comma 562, concernente gli enti non sottoposti al patto di stabilità interno, stabilendo che "eventuali deroghe ai sensi dell'articolo 19, comma 8, della legge n. 448 del 2001, devono comunque assicurare il rispetto delle seguenti condizioni: a) che il volume complessivo della spesa per il personale in servizio non sia superiore al parametro obiettivo valido per l'accertamento della condizione di ente strutturalmente deficitario, ridotto del 15 per cento; b) che il rapporto medio tra dipendenti in servizio e

popolazione residente non superi quello determinato per gli enti in condizioni di dissesto, ridotto del 20 per cento". Il richiamato articolo 19, comma 8, della legge n. 448 del 2001 prevede che "a decorrere dall'anno 2002 gli organi di revisione contabile degli enti locali di cui all'articolo 2 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, accertano che i documenti di programmazione del fabbisogno di personale siano improntati al rispetto del principio di riduzione complessiva della spesa di cui all'articolo 39 della legge 27 dicembre 1997, n. 449, e successive modificazioni, e che eventuali deroghe a tale principio siano analiticamente motivate".

La novella apportata dalla legge finanziaria per il 2008 ha dunque consentito di superare tanto il tetto di spesa del personale quanto il vincolo di subordinare le assunzioni alle cessazioni dell'anno precedente, previsti all'articolo 1, comma 562 della finanziaria 2007, nel rispetto dei parametri obiettivi espressamente stabiliti, e ferma restando, giusto il richiamo all'art. 19, comma 8, della legge n. 448 del 2001, la persistenza del principio di riduzione della spesa per il personale, applicabile anche per i Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, quale corollario del più generale principio di riduzione della spesa pubblica, e la necessità di motivare analiticamente eventuali deroghe a tale principio.

Sulla descritta disciplina è intervenuto, da ultimo, l'articolo 76 del Decreto Legge 15 giugno 2008, n. 112, come modificato dalla relativa legge di conversione (Legge 6 agosto 2008, n. 133) che, al comma 2, ha previsto che: "in attesa dell'emanazione del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui al comma 6, le deroghe previste dall'articolo 3,

comma 121, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, sono sospese, ad eccezione dei comuni con un numero massimo di dipendenti a tempo pieno non superiore a dieci". Con il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, da emanarsi previo accordo tra governo, regioni e autonomie locali da concludersi in sede di conferenza unificata, dovranno, infatti, definirsi "parametri e criteri di virtuosità, con correlati obiettivi differenziati di risparmio" e in tale sede saranno altresì definiti i "criteri e modalità per estendere la norma anche agli enti non sottoposti al patto di stabilità interno".

Lo stesso articolo 76 del Decreto Legge n. 112 del 2008, al comma 7, ha statuito che "fino all'emanazione del decreto di cui al comma 6 è fatto divieto agli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o superiore al 50% delle spese correnti di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale".

In conclusione, fino all'emanazione del previsto decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, con cui sarà rivista tutta la disciplina in materia di contenimento delle spese di personale negli enti locali, gli enti non sottoposti al patto di stabilità dovranno seguire le seguenti regole ai fini dell'assunzione di personale.

In primo luogo, ove l'incidenza delle spese di personale sia pari o superiore al 50% delle spese correnti, non potranno procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale.

Ove non incorrano in tale divieto, i soli enti con un numero di dipendenti a tempo pieno pari o inferiore a 10 potranno avvalersi della possibilità di

deroga stabilita al comma 562 dell'articolo unico della finanziaria 2007, come novellato dall'art. 3, comma 121, della legge finanziaria 2008, nel rispetto delle condizioni ivi stabilite e sopra richiamate.

Per tutti gli altri enti non soggetti al patto di stabilità, aventi più di 10 dipendenti a tempo pieno, resta invece sospeso quanto previsto dal citato comma 121 dell'art. 3 della finanziaria 2008 e dunque gli stessi sono assoggettati alla disciplina di cui al richiamato comma 562, senza possibilità di deroga.

Alla luce della descritta disciplina, con particolare riguardo a quanto formulato nella richiesta in esame, si chiarisce quanto segue.

Il Comune istante, almeno fino all'emanazione del previsto decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, è tenuto a rispettare i limiti previsti dall'articolo 1, comma 562 della finanziaria 2007, in ordine tanto alle spese di personale, quanto alle possibilità di assunzione. Tuttavia, trattandosi di un ente con un numero di dipendenti a tempo pieno inferiore a 10, potrà avvalersi della possibilità di deroga stabilita al comma 562 dell'articolo unico della finanziaria 2007, come novellato dall'art. 3, comma 121, della legge finanziaria 2008, ma sempre in presenza dei presupposti ivi stabiliti e sopra richiamati (ovvero in presenza delle condizioni obiettive espressamente previste, nel rispetto del principio di riduzione della spesa per il personale e della necessità di motivare analiticamente eventuali deroghe allo stesso principio), e sempreché l'incidenza delle spese di personale non sia pari o superiore al 50% delle spese correnti (in tal caso non si può procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale).

Al di fuori del quadro normativo sopra delineato, resta preclusa ogni possibilità di incrementare, nell'anno in corso, le spese di personale rispetto al 2004. In particolare eventuali risparmi derivanti dalla riduzione delle indennità degli amministratori operata ai sensi dell'art. 1, comma 201 della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (finanziaria 2006), non possono di per sé legittimare incrementi di spesa per il personale.

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 del 2 dicembre 2008.

Il Referendario Relatore
F.to Dott. Giuseppe Maria MEZZAPESA

Il Presidente
F.to Prof. Avv. Ivo MONFELI

Depositato in Segreteria il 3 dicembre 2008
Il Direttore
F.to Funz. Nicola MENDOZZA