



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

Parere n. 37/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 S. Benigno Canavese, n. 7493 del 27 ottobre 2008, recante quesiti in materia di spesa 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 S. Benigno Canavese, 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 quesiti in materia di spesa per il personale.

In particolare, il Comune istante, dopo aver evidenziato i dati relativi alla spesa per il personale per gli anni 2004, 2006, 2007 e 2008, e dopo aver descritto le precipue circostanze che avrebbero determinato l'evoluzione di detta spesa, chiede di sapere qual è l'anno da prendere a riferimento per il calcolo della riduzione della spesa per il personale e se, sulla base del descritto trend, possa procedere a nuove assunzioni.

#### 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 San Benigno Canavese, 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, avendo ad oggetto aspetti strettamente connessi alla sana e corretta gestione finanziaria dell'ente richiedente, appare attinente alla materia della contabilità pubblica.

Tuttavia, questa Sezione per poter considerare la medesima richiesta ammissibile sotto il profilo oggettivo, è tenuta ad esaminarla solo da un punto di vista generale ed astratto. Non vengono dunque presi in esame i dati di spesa e le particolari circostanze relative al Comune istante, e descritti nella richiesta che si riscontra, ma si illustrata la disciplina rilevante in materia, lasciando all'Amministrazione interessata ogni valutazione sull'attività gestionale da porre in essere, in ragione della particolare situazione dell'Ente. Nei limiti sopra descritti la richiesta si palesa dunque ammissibile anche dal punto di vista oggettivo.

### 3) Merito:

L'articolo 1, comma 557 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (finanziaria 2007), ora modificato dall'art. 3, comma 120, della L. 24/12/2007 n. 244, ha ricondotto le spese di personale all'interno del più ampio obiettivo del rispetto del patto di stabilità interno. Infatti, per gli Enti locali con popolazione superiore a cinquemila abitanti, si collega espressamente l'obiettivo di riduzione della spesa del personale, agli obiettivi di finanza pubblica fissati per l'osservanza del patto di stabilità interno, ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica.

La predetta norma prevede quindi che, a decorrere dall'esercizio 2007, gli Enti sottoposti al patto di stabilità interno assicurino la riduzione della spesa del personale, garantendo il contenimento della dinamica retributiva ed occupazionale, anche attraverso la razionalizzazione delle strutture burocratiche e amministrative.

A parere di questa, come di altre Sezioni Regionali della Corte dei conti, dunque, alla luce della richiamata disciplina, l'Ente locale deve adottare sul

piano programmatico e gestionale ogni misura idonea a garantire il contenimento della spesa del personale, utilizzando come parametro le voci di spesa dell'esercizio precedente.

Su quest'ultimo punto si richiama quanto precisato dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato - IGOP, con nota n. 34748 del 31 marzo 2008, ovvero che, con riguardo alla definizione delle spese di personale, volendo garantire la confrontabilità dei dati nei vari anni di riferimento, è indispensabile, pur in presenza di una diversa operatività del vincolo restrittivo in materia di personale, mantenere un concetto omogeneo di spese di personale, al fine di consentire una lettura dei dati della sequenza 2006 - 2008 che abbia riguardo al medesimo aggregato, costruito con le medesime voci di inclusione ed esclusione.

L'articolo 3, comma 120, della legge 24.12.2007, n. 244 (legge finanziaria 2008), ha novellato il succitato comma 557 della finanziaria 2007, prevedendo la possibilità di derogare a detta disciplina, attraverso le seguenti previsioni:

"Eventuali deroghe ai sensi dell'articolo 19, comma 8, della legge 28 dicembre 2001, n. 448, fermi restando i vincoli fissati dal patto di stabilità per l'esercizio in corso, devono comunque assicurare il rispetto delle seguenti ulteriori condizioni:

- a) che l'ente abbia rispettato il patto di stabilità nell'ultimo triennio;
- b) che il volume complessivo della spesa per il personale in servizio non sia superiore al parametro obiettivo valido ai fini dell'accertamento della condizione di ente strutturalmente deficitario;

c) che il rapporto medio tra dipendenti in servizio e popolazione residente non superi quello determinato per gli enti in condizioni di dissesto.”

In forza del richiamo all'art. 19, comma 8, della legge n. 448 del 2001, (disapplicato nel 2007 per l'inderogabilità dell'obbligo originariamente sancito all'articolo 1, comma 557, della finanziaria 2007, e tornato in vigore per il 2008), in primo luogo si impone l'obbligo, per gli organi di revisione contabile, di accertare che i documenti di programmazione del fabbisogno di personale siano improntati al rispetto del principio di riduzione complessiva della spesa. In secondo luogo si sancisce che eventuali deroghe a tale principio debbano essere analiticamente motivate.

Inoltre, per quanto disposto dall'articolo 3, comma 120 della finanziaria 2008, tali eventuali deroghe devono rispettare le ulteriori condizioni, espressamente elencate alle lettere a) b) e c) dello stesso comma, nonché, in ogni caso, “i vincoli fissati dal patto di stabilità per l'anno in corso”.

Con la finanziaria per il 2008, il legislatore ha dunque regolamentato nuovamente la materia delle spese per il personale degli enti soggetti al patto di stabilità, facendo comunque riferimento, attraverso il rinvio all'articolo 19, comma 8, della legge n. 488 del 2001, al principio di riduzione complessiva della spesa (cui devono essere improntati i documenti di programmazione del fabbisogno del personale), e consentendo deroghe motivate, nel rispetto dei vincoli fissati dal patto di stabilità per l'anno in corso, nonché di ulteriori condizioni vincolanti espressamente previste, da considerarsi cumulative e non alternative tra loro.

Il quadro normativo appena delineato è stato arricchito dalle previsioni contenute nel D.L. 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, e di cui occorre tener conto.

In primo luogo, l'art. 76 comma 1, ha ulteriormente modificato l'art. 1, comma 557, della legge n. 296 del 2006, ampliando il concetto stesso di spesa di personale; si precisa infatti che "costituiscono spese di personale anche quelle sostenute per i rapporti di collaborazione continuata e continuativa, per la somministrazione di lavoro, per il personale di cui all'articolo 110 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, nonché per tutti i soggetti a vario titolo utilizzati, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, in strutture e organismi variamente denominati partecipati o comunque facenti capo all'ente".

Particolare attenzione merita anche la previsione di cui al comma 5 dello stesso articolo, che, in aggiunta all'obbligo di contenimento delle spese di personale, prevede l'obbligo di riduzione dell'incidenza percentuale di tali spese rispetto al complesso delle spese correnti, con prioritaria attenzione per le dinamiche di crescita della spesa per la contrattazione integrativa.

Infine, occorre richiamare la disciplina sui limiti alle assunzioni di personale, anch'essa novellata dal D.L. 112 del 2008.

Tale decreto ha, infatti, introdotto due ipotesi di blocco totale delle assunzioni: all'art. 76 comma 4, si dispone che "in caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno nell'esercizio precedente è fatto divieto agli enti di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione continuata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di

stabilizzazione in atto. È fatto altresì divieto agli enti di stipulare contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi della presente disposizione”; all’art. 76, comma 7, “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”, almeno fino all’emanazione del DPCM previsto al comma precedente con cui saranno definiti i nuovi parametri di virtuosità.

Conclusivamente, con riferimento alla programmazione di eventuali nuove assunzioni, occorre avere presenti i limiti introdotti dall’art. 76, commi 4 e 7 del D.L. n. 112 del 2008, ed in ogni caso rispettare il principio di riduzione della spesa di personale, osservando la rigida disciplina sopra descritta.

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