



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

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Giuliano Sala	Consigliere
dott. Giancarlo Penco	Consigliere
dott. Angelo Ferraro	Consigliere
dott. Giancarlo Astegiano	I Referendario
dott. Gianluca Braghò	Referendario
dott. Alessandra Olessina	Referendario
dott. Massimo Valero	Referendario (relatore)

nell' adunanza del 5 novembre 2009

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 legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, commi 166 e seguenti;

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 l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta del Sindaco del Comune di Seregno (Mi);

Udito il relatore, dott. Massimo Valero.

Premesso

Con nota prot. n. 60309 del 5 ottobre 2009, il Sindaco del Comune di Seregno (Mi) ha rivolto alla Sezione una serie di quesiti in materia di spese per il personale.

Il Comune chiede i conoscere:

- per la verifica del contenimento della spesa di personale di cui all'art. 4, co. 1, lett. b) CCNL EE.LL. del 31.7.2009, quali dati di spesa prendere a riferimento: se quelli risultanti dal conto consuntivo 2008 rispetto a quelli rilevati dal consuntivo 2007 oppure quelli risultanti dal conto consuntivo 2007 rispetto a quelli rilevati dal conto consuntivo 2006;
- se la somma derivante dal reintegro di un dirigente in esecuzione di una sentenza del Giudice del lavoro, nel corso del 2009, ai soli fini del rispetto del principio d'omogeneità delle basi di calcolo del tetto di spesa di personale, debba essere imputato sui singoli anni di competenza o l'intera somma debba essere comunque computata a valere solo sul 2009, considerato che l'impegno di spesa è stato assunto sull'esercizio 2009, previo riconoscimento del debito fuori bilancio;
- se il "rispetto delle vigenti disposizioni legislative in materia di contenimento della spesa di personale" è da intendersi con riferimento anche al bilancio 2009;
- se, in attesa dell'emanazione del DPCM che definirà i parametri e i criteri di virtuosità, di cui all'art. 76, co. 5 e 6 del D.L. n. 112/2008, conv. in L. n.

133/2008, il principio del “contenimento della spesa di personale” sia inderogabile;

- in tal caso, come tale principio vada applicato, ossia se il contenimento della spesa si attui sui tetti di spesa per il personale o sull'incidenza percentuale tra spese di personale e spese correnti.

Considerato

Il primo punto da esaminare concerne la verifica se la richiesta rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7, comma 8, della Legge 6 giugno 2003, n. 131, norma in forza della quale Regioni, Province e Comuni possono chiedere a dette Sezioni pareri in materia di contabilità pubblica nonché ulteriori forme di collaborazione, ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

In proposito, questa Sezione ha precisato in più occasioni che la funzione di cui al comma 8, dell'art. 7 della Legge n. 131/2003 si connota come facoltà conferita agli amministratori di Regioni, Comuni e Province di avvalersi di un organo neutrale e professionalmente qualificato per acquisire elementi necessari ad assicurare la legalità della loro attività amministrativa.

I pareri e le altre forme di collaborazione s'inseriscono nei procedimenti amministrativi degli enti territoriali consentendo, nelle tematiche in relazione alle quali la collaborazione viene esercitata, scelte adeguate e ponderate nello svolgimento dei poteri che appartengono agli amministratori pubblici, restando peraltro esclusa qualsiasi forma di cogestione o coamministrazione con l'organo di controllo esterno (per tutte Sez. controllo Lombardia 11 febbraio 2009, n. 36).

Con specifico riferimento all'ambito di legittimazione soggettiva ed oggettiva degli enti in relazione all'attivazione di queste particolari forme di collaborazione, è ormai consolidato l'orientamento che vede, nel caso del Comune, il Sindaco o, nel caso di atti di normazione, il Consiglio comunale quale organo che può proporre la richiesta.

Inoltre, è acquisito ed incontestato che, non essendo ancora costituito in Lombardia il Consiglio delle autonomie, previsto dall'art. 7 della Legge costituzionale

18 ottobre 2001, n. 3, che modifica l'art. 123 della Costituzione, i Comuni e le Province possano chiedere direttamente i pareri alla Sezione regionale di controllo.

In relazione al profilo oggettivo, limiti vanno stabiliti solo in negativo. In proposito deve essere posto in luce che la nozione di "contabilità pubblica" deve essere intesa nell'ampia accezione che emerge anche dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione in tema di giurisdizione della Corte dei conti ed investe così tutte le ipotesi di spendita di denaro pubblico, oltre che tutte le materie di bilanci pubblici, di procedimenti di entrata e di spesa, di contrattualistica, che tradizionalmente e pacificamente rientrano nella nozione. D'altro canto la norma in discussione non fissa alcun limite alle richieste di altre forme di collaborazione.

In negativo, senza peraltro voler esaurire la casistica, va posta in luce l'inammissibilità di richieste che interferiscano con altre funzioni intestate alla Corte ed in particolare con l'attività giurisdizionale, che si risolvano in scelte gestionali di esclusiva competenza degli amministratori degli enti, che attengano a giudizi in corso, che riguardino attività già svolte, dal momento che i pareri sono propedeutici all'esercizio dei poteri intestati agli amministratori e dirigenti degli enti e non possono essere utilizzati per asseverare o contestare provvedimenti già adottati.

Esaminata la richiesta di parere proveniente dal Sindaco del Comune di Seregno (Mi), si ritiene che sussistano le suesposte condizioni di ammissibilità soggettiva ed oggettiva.

Ritenuto

1) La formulazione del quesito induce la Sezione a ribadire che le concrete modalità attuative delle decisioni, così come ogni altra scelta attinente l'attività gestionale dell'ente, spettano esclusivamente agli organi ai quali è stata affidata l'amministrazione comunale (per tutte: delibera di questa Sezione 29 giugno 2006, n. 9/pareri/06).

Comunque, al fine di assumere le determinazioni di loro competenza, gli organi dell'ente territoriale, nell'ambito della loro discrezionalità e senza alcun vincolo, possono riferirsi alle conclusioni contenute nel presente parere.

Il CCNL del personale non dirigente del comparto regioni e autonomie locali del 31 luglio 2009 (biennio economico 2008-2009) ha previsto la disponibilità di risorse

aggiuntive finalizzate all'incentivazione della qualità, della produttività e della capacità innovativa della prestazione lavorativa ed alla erogazione di compensi strettamente collegati all'effettivo miglioramento qualitativo e quantitativo dei servizi nonché al riconoscimento e valorizzazione della professionalità e del merito dei dipendenti.

Per i Comuni costituiscono requisiti per l'integrazione delle risorse destinate al finanziamento della contrattazione decentrata integrativa: il rispetto del Patto di stabilità interno per il triennio 2005-2007; il rispetto delle vigenti disposizioni legislative in materia di contenimento della spesa di personale; l'attivazione di rigorosi sistemi di valutazione delle prestazioni e delle attività dell'amministrazione; l'osservanza di indicatori di capacità finanziaria specificamente indicati.

Su quest'ultimo requisito, lo stesso CCNL (art.4, co. 2) prevede una serie di parametri perché possa essere riconosciuta agli Enti Locali, a decorrere dal 31.12.2008 ed a valere per l'anno 2009, la disponibilità di risorse aggiuntive per la contrattazione decentrata integrativa (limite dell'1% del monte salari dell'anno 2007, esclusa la quota relativa alla dirigenza, qualora gli Enti siano in possesso dei predetti requisiti ed il rapporto tra spesa del personale ed entrate correnti sia non superiore al 38 %; limite dell'1,5% del monte salari, qualora gli Enti, oltre ai predetti requisiti, dimostrino il possesso dell'ulteriore requisito del rispetto del Patto di stabilità interno anche per l'anno 2008, ai sensi delle vigenti disposizioni legislative in materia, ed il rapporto tra spesa del personale ed entrate correnti sia non superiore al 31%).

La verifica della sussistenza di predetti rapporti per l'incremento delle risorse decentrate è effettuata con riferimento ai dati del bilancio consuntivo degli enti relativo all'anno 2007 e con riferimento anche all'anno 2008, solo per le ipotesi di eventuale incremento delle stesse nel limite dell'1,5%.

2) Passando, quindi, al primo dei quesiti posti dal Comune di Seregno, ossia quali siano i dati di spesa da prendere a riferimento per verificare la sussistenza del requisito del "*rispetto delle vigenti disposizioni legislative in materia di contenimento della spesa di personale*", occorre innanzitutto ricordare che per gli Enti soggetti ai vincoli del Patto di stabilità interno, com'è il Comune richiedente il parere, la disciplina sul punto è attualmente contenuta nell'art. 1, co. 557 della Legge Finanziaria per il

2007¹. In più occasioni questa Sezione ha avuto modo di chiarire che la prevista riduzione delle spese di personale ed il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale possono essere raggiunti, negli Enti soggetti al patto di stabilità, con il tendenziale miglioramento dei dati relativi al tale tipologia di spesa di anno in anno.

In conseguenza, il rispetto della previsione normativa in discorso dovrà essere verificato sui dati del rendiconto dell'anno preso in considerazione, rispetto ai dati dell'anno immediatamente precedente.

Poiché l'art. 4 del CCNL 31.7.2009 prevede che i dati del bilancio consuntivo degli enti da prendere in considerazione per la verifica della sussistenza del rapporto richiesto per l'incremento delle risorse decentrate sono quelli dell'anno 2007, per la verifica del contenimento della spesa di personale di cui allo stesso art. 4, co. 1, lett. b), i dati di spesa da prendere a riferimento saranno quelli risultanti dal conto consuntivo 2007 rispetto a quelli rilevati dal conto consuntivo 2006. Saranno, invece, i dati risultanti dal conto consuntivo 2008 rispetto a quelli rilevati dal consuntivo 2007 nell'ipotesi di eventuale incremento delle risorse decentrate nell'ulteriore limite dell'1,5%.

3) Espone il Comune che il reintegro in servizio di un dirigente, licenziato per giusta causa, ha comportato l'impegno della spesa relativa alle somme da corrispondere, determinate nella sentenza del Giudice del lavoro del 26 giugno 2009, già riconosciute dall'Ente come debito fuori bilancio nell'esercizio finanziario 2009. Sotto il profilo contabile si osserva che in base ai principi della competenza finanziaria, le spese sono ricondotte al periodo amministrativo in cui sorge l'obbligo a pagare e che l'art. 183 del TUEL definisce l'impegno contabile come prima fase del procedimento di spesa fondata su di un'obbligazione giuridicamente perfezionata. Tali criteri si estendono anche alle procedure di riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio ai sensi dell'art. 194, comma 1 lett. a), derivanti da sentenze esecutive. Pertanto, com'è stato già chiarito da questa Sezione nel parere n.910/2009 del 21 ottobre 2009, nel caso in esame il concetto di maturazione del debito deve coincidere con il momento in cui nasce l'obbligazione, in questo caso con la sentenza esecutiva,

¹ Art.1, co. 557, L. 27 dicembre 2006 n. 296, come modificato prima dal comma 120 dell'art. 3, L. 24 dicembre 2007, n. 244 e poi dal comma 1 dell'art. 76, D.L. 25 giugno 2008, n. 112.

non solo dal punto di vista finanziario (il che comporta l'imputazione in bilancio al titolo I della parte spesa - spese correnti - 01 personale), ma anche con riguardo alle rilevazioni del conto economico, secondo le quali l'operazione va rilevata quale costo di carattere straordinario di competenza economica dell'esercizio.

Il debito in discorso, riconosciuto ai sensi dell'art.194 TUEL, grava pertanto sul bilancio di quest'anno e la relativa spesa dovrà essere calcolata tra le spese per il personale del 2009.

4) Il "rispetto delle vigenti disposizioni legislative in materia di contenimento della spesa di personale" potrà essere verificato soltanto alla chiusura dell'esercizio corrente, ossia con l'approvazione del rendiconto relativo all'anno 2009, potendo l'Ente, in sede di assestamento, adottare misure correttive atte a raggiungere il risultato di contenimento di spesa previsto dalla legge. Il dato da prendere in considerazione è quindi quello desumibile dal rendiconto 2008.

5) Per quanto concerne la previsione di cui all'art. 76, commi 5 e 6 del D.L. n.112/2008, la norma individua, per gli Enti soggetti al rispetto del patto di stabilità, il parametro specifico nel rapporto tra le spese di personale ed il complesso delle spese correnti (*"assicurano la riduzione dell'incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti, con particolare riferimento alle dinamiche di crescita della spesa per la contrattazione integrativa, tenuto anche conto delle corrispondenti disposizioni dettate per le amministrazioni statali"*), demandando ad un apposito D.P.C.M. la definizione di obiettivi differenziati di risparmio a seconda della situazione dei singoli enti.

Sul punto della derogabilità o meno del principio di "contenimento della spesa di personale" si ritiene condivisibile quanto affermato nel parere n. 11/2009 del 29 giugno 2009 della Sezione Controllo Liguria: posto che la norma in esame potrà avere completa e puntuale attuazione solo dopo l'emanazione del prescritto D.P.C.M. da adottarsi "previo accordo tra Governo, regioni e autonomie locali da concludersi in sede di conferenza unificata", fino a quel momento, *"il valore precettivo immediato dell'art. 76, comma 5, del citato D.L. n. 112/2008 non può che essere limitato al divieto per gli enti locali di peggiorare l'indice attuale di incidenza delle spese del personale sul complesso delle spese correnti. Dalla formulazione letterale della norma in questione può, infatti, trarsi il convincimento che il legislatore, fermo restando che il quantum della riduzione di dette spese, per potere essere correttamente e*

precisamente determinato, necessita dell'emanazione dell'apposito decreto, ha comunque stabilito l'obbligo degli enti territoriali di procedere ad una riduzione del rapporto percentuale attuale tra spese del personale e complesso delle spese correnti. Se così è, appare evidente che, in attesa delle disposizioni in base alle quali operare la predetta riduzione, il valore attuale di quel rapporto non può essere nel frattempo aumentato e tale disposizione, implicita nella formulazione della norma in questione, rappresenta l'immediato valore precettivo della stessa". Non vi è motivo, pertanto, di ritenere derogabile il principio di contenimento della spesa di personale, mancando ad oggi il parametro quantitativo, rimesso all'emanando DPCM ma essendo, al contrario, cogente il rapporto su cui effettuare la riduzione di spesa.

6) L'assenza del parametro che sarà stabilito con DPCM non può comunque comportare la vanificazione del principio di contenimento della spesa, che potrebbe verificarsi qualora l'Ente tenesse in considerazione la sola incidenza percentuale tra spese di personale e spese correnti e non considerasse la pregressa incidenza della spesa di personale quale tetto di spesa per perseguire l'obiettivo imposto dal Legislatore.

Infatti, una tale interpretazione porterebbe alla violazione del principio stesso, nel caso in cui, pur tenendo fermo il rapporto percentuale tra le due tipologie di spese (o addirittura riducendo la percentuale relativa al personale) l'espansione della spesa corrente portasse ad un corrispondente incremento, in termini assoluti, delle spese per il personale.

Pertanto, il dato cui l'ente dovrà fare riferimento per garantire l'effettivo contenimento della spesa sarà quello relativo ai tetti di spesa per il personale.

P.Q.M.

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione

Il Relatore

dr. Massimo Valero

Il Presidente

dr. Nicola Mastropasqua

Depositata in Segreteria

Il 6 novembre 2009

Il Direttore della Segreteria

(dott.ssa Daniela Parisini)