



CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

Delibera n. SRCPIE/12/2009/PAR

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, nell'adunanza del 31/03/2009 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 Oleggio, n. 6482 del 24 febbraio 2009, recante un quesito in materia di incremento delle risorse decentrate ai sensi dell'art. 8 del CCNL del comparto delle Regioni ed autonomie locali dell'11 aprile 2008;

Vista l'Ordinanza n. 16/PAR/2009 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 Oleggio, 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 incremento delle risorse decentrate ai sensi dell'art. 8 del CCNL del comparto delle Regioni ed autonomie locali dell'11 aprile 2008.

In particolare, il Comune istante chiede di conoscere il parere di questa Sezione in merito alle condizioni da rispettare per poter addivenire all'incremento dello 0,6% di cui al comma 2 del citato articolo 8.

Secondo il Comune, la riduzione delle spese per il personale, in quanto condizione prevista dalla legge finanziaria per il 2007 e non più reiterata dalle leggi finanziarie successive, non sarebbe più un requisito necessario.

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 Oleggio, 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 attiene alla materia della contabilità pubblica, avendo ad oggetto aspetti che coinvolgono il bilancio e la gestione finanziaria dell'ente, nonché l'applicazione di norme, quelle relative al personale, che contengono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica.

Trattasi inoltre di una questione di carattere generale.

Pertanto la richiesta di parere è da ritenersi ammissibile anche dal punto di vista oggettivo.

3) Merito:

Il Comune istante chiede di conoscere il parere di questa Sezione in merito alle condizioni da rispettare per poter addivenire all'incremento dello 0,6% delle risorse decentrate, di cui al comma 2 dell'art. 8 del CCNL del comparto delle Regioni ed autonomie locali dell'11 aprile 2008, ritenendo il requisito della riduzione delle spese per il personale non più necessario, in quanto condizione prevista dalla legge finanziaria per il 2007, ma non reiterata dalle leggi finanziarie successive.

Preliminarmente, questa Sezione richiama il contenuto delle disposizioni del citato CCNL che rilevano nel caso di specie.

L'art. 8 del CCNL del comparto delle Regioni ed autonomie locali dell'11 aprile 2008 prevede incrementi delle risorse decentrate. In particolare, al comma 2, stabilisce che gli enti locali, a decorrere dal 31.12.2007 e a valere per l'anno 2008, incrementano le risorse decentrate di cui all'art. 31, comma 2, del CCNL del 22.1.2004 con un importo corrispondente allo 0,6 % del monte salari dell'anno 2005, esclusa la quota relativa alla dirigenza, sussistendo determinate condizioni di "virtuosità", ovvero qualora gli stessi enti rientrino nei parametri di cui al comma 1 e purché il rapporto tra spese del personale ed entrate correnti sia non superiore al 39 %.

I parametri del comma 1 richiamati sono i seguenti: il rispetto del Patto di stabilità interno, per quelli che vi sono sottoposti, e la coerenza con il quadro

normativo delineato dall'articolo 1, comma 557, della legge n. 27 dicembre 2006, n.296.

Ai fini di una corretta applicazione delle citate previsioni, questa Sezione rinvia a quanto chiarito, in un documento reso pubblico in data 26 maggio 2008, dall'Agenzia per la rappresentanza Negoziale delle Pubbliche Amministrazioni (ARAN), che fra i suoi compiti istituzionali svolge anche quello di assistere le pubbliche amministrazioni ai fini dell'uniforme applicazione dei contratti collettivi (art. 46 del D. Lgs. 30 marzo 2001, n. 165).

L'ARAN ha in primo luogo chiarito che gli incrementi delle risorse decentrate, ai sensi dell'art.8 del CCNL dell'11.4.2008, possono essere legittimamente disposti, nel rispetto dei presupposti, delle condizioni e delle quantità ivi previste, solo con decorrenza dal 31 dicembre 2007 e a valere per l'anno 2008, pertanto gli importi corrispondenti a tali incrementi, eventualmente disposti, possono essere utilizzati solo per la contrattazione integrativa relativa all'anno 2008.

Deve inoltre escludersi, sempre secondo l'ARAN, un'interpretazione dell'art.8, comma 2, del CCNL dell'11.4.2008 che consenta un sistema di incremento progressivo delle risorse di cui si tratta. All'eventuale incremento dello 0,6 % iniziale, calcolato con riferimento al 2008, non può dunque aggiungersi, sia pure in presenza dei parametri finanziari stabiliti, un ulteriore 0,6 % per gli anni successivi.

Infine, con riferimento alle condizioni cui è subordinata la possibilità stessa di disporre gli incrementi in parola, l'Aran chiarisce che la verifica del rispetto del Patto di stabilità interno e degli obblighi di riduzione della spesa del personale, di cui all'art.1, comma 557, della legge n.296/2006 nonché della

sussistenza del richiesto rapporto tra spese del personale e entrate correnti deve essere effettuata con riferimento ai dati del bilancio consuntivo degli enti relativo all'anno 2007.

Passando all'esame specifico dell'operatività, rispetto alle disposizioni in esame, del limite costituito dal necessario rispetto degli obblighi di riduzione della spesa del personale, di cui all'art.1, comma 557, della legge n.296/2006, questa Sezione ritiene si debba in ogni caso tener conto del complesso quadro normativo vigente.

L'articolo 1, comma 557 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 ha previsto che, a decorrere dall'esercizio 2007, gli Enti sottoposti al patto di stabilità interno assicurano 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.

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, 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, nonché di ulteriori condizioni vincolanti, espressamente previste, da considerarsi cumulative e non alternative tra loro.

Il quadro normativo appena delineato è stato da ultimo arricchito dalle previsioni contenute nel D.L. 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, ed in particolare dall'art. 76 comma 1, che ha ulteriormente modificato l'art. 1, comma 557, della legge n. 296 del 2006, ampliando il concetto stesso di spesa di personale (si precisa 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"), ma soprattutto prevedendo, al comma 5, in aggiunta all'obbligo di contenimento delle spese di personale, l'obbligo di ridurre l'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. Quest'ultima previsione, da considerarsi, come già precisato da altre Sezioni regionali, di obbligatorietà immediata, ha dunque in primo luogo introdotto, sempre ai fini del concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi della finanza pubblica, un ulteriore e più specifico parametro di riferimento per il contenimento della dinamica retributiva.

La stessa previsione ha poi individuato, nella spesa per la contrattazione integrativa, l'elemento oggettivo su cui operare prioritariamente la riduzione (in tal senso già Sezione regionale per il Veneto pareri n. 120/08 e n. 8/2009 e Sezione Lombardia parere n. 100/2008).

Alla luce della complessa disciplina sopra richiamata, deve dunque ritenersi che per poter procedere all'incremento delle risorse decentrate ai sensi dell'articolo 8 del CCNL dell'11 aprile 2008, l'ente locale interessato, ferma restando l'applicazione delle previsioni del citato articolo nei limiti sopra precisati e nel rispetto dei parametri specifici ivi stabiliti, dovrà verificare se siano state cumulativamente rispettate le condizioni poste dall'art. 3, comma 557, della legge finanziaria per il 2007, come successivamente modificato, e dall'art. 76, comma 5, del D.L. n. 112 del 2008 convertito con la legge n. 133 del 2008.

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 31 marzo 2009.

Il Referendario Relatore

F.to Dott. Giuseppe Maria MEZZAPESA

Il Presidente

F.to Prof. Avv. Ivo MONFELI

Depositato in Segreteria il 1 aprile 2009

Il Direttore

F.to Dott. Federico SOLA