



CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

Delibera n. 39/2010/SRCPIE/PAR

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, nell'adunanza del 19 maggio 2010 composta dai Magistrati:

Dott. Gianfranco BATTELLI	Presidente
Dott. Salvatore CORRADO	Consigliere
Dott. Giuseppe Maria MEZZAPESA	Primo Referendario
Dott. Walter BERRUTI	Referendario relatore
Dott.sa Alessandra OLESSINA	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 indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva;

Vista la deliberazione n. 9/SEZAUT/2009/INPR della Sezione delle Autonomie approvata nell'adunanza del 4 giugno 2009 - 3 luglio 2009 avente ad oggetto le modifiche degli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle sezioni Regionali di controllo;

Vista la richiesta proveniente dal Comune di Moretta n. 2299 del 24 marzo 2010, protocollata in arrivo il 29 successivo, recante un quesito in materia di integrazione del fondo contrattuale decentrato a favore dei dipendenti comunali non titolari di posizioni organizzative e di incremento delle risorse destinate ai dipendenti titolari di posizioni organizzative;

Vista l'Ordinanza n. 18/2010 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. Walter Berruti;

Udito il relatore;

Ritenuto in

FATTO

Il Comune di Moretta, con nota a firma del proprio sindaco, chiede se la riduzione delle spese per il personale rispetto all'anno precedente rappresenti condizione sufficiente per procedere alla integrazione del fondo contrattuale decentrato a favore dei dipendenti comunali non titolari di posizioni organizzative e all'incremento delle risorse destinate ai dipendenti titolari di posizioni organizzative ovvero sia necessario fare applicazione dell'art. unico comma 562 L.296/2006 (legge finanziaria per il 2007), che impone agli enti

locali non sottoposti a patto di stabilità il contenimento delle dette spese entro il limite del loro ammontare nell'anno 2004.

MOTIVAZIONI

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.

1. 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 all'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 (Presidente della Giunta regionale, Presidente della Provincia, Sindaco).

La richiesta di parere in esame è stata sottoscritta dal sindaco del Comune di Moretta. Pertanto è ammissibile sotto il profilo soggettivo.

2. 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 dalla Sezione Autonomie nel citato atto d'indirizzo del 27 aprile 2004 e, 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 d'indirizzo, 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 di carattere generale.

La richiesta di parere in esame è originata dalla necessità di risolvere una specifica fattispecie concreta, ma in questa sede può essere affrontata alla luce della più generale problematica dei vincoli alla spesa per il personale e della corretta interpretazione della relativa disciplina. In quanto implichi 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.

Non è invece ammissibile laddove coinvolga l'interpretazione di norme della contrattazione collettiva, funzione per la quale è previsto uno speciale procedimento di interpretazione autentica (cfr. l'art. 49 del D.lgs. 30 marzo 2001 n. 165) nel quale a questa Corte non è dato interferire (cfr. questa Sezione, parere n. 55 del 17 dicembre 2009).

Nei detti limiti la richiesta di parere è ammissibile anche dal punto di vista oggettivo.

3. Nel merito. Il comune richiedente ha popolazione inferiore a cinquemila abitanti. Va quindi richiamata la disciplina sui limiti posti dal legislatore alla spesa per il personale degli enti locali non soggetti al patto di stabilità interno (cfr., in merito, questa Sezione con i pareri n. 58 del 15 dicembre 2009 e n. 3 del 29 gennaio 2010).

Invero, sia l'aumento del fondo per le risorse decentrate, sia l'indennità di risultato per i titolari delle posizioni organizzative vanno a costituire spesa per il personale, intesa quale importo complessivo della spesa sostenuta per il personale in servizio, a qualsiasi titolo, presso l'ente, ai fini della legislazione sul contenimento della medesima (cfr. art. 76, comma 1 D.L. n. 112/2008, nonché, di questa Sezione, il parere del 27 giugno 2007 n. 5 e le deliberazioni ex art. 1, comma 168 L. n. 266/2005 del 25 ottobre 2007 n. 7 e del 13 novembre 2009 n. 51; cfr. per l'enunciazione di principi e criteri direttivi, Sez. Autonomie 13 novembre 2009 n. 16).

Viene qui in rilievo il combinato disposto del comma 562 dell'articolo unico della L. 27 dicembre 2006 n. 296 (legge finanziaria per il 2007) e del comma 121 dell'articolo 3 della L. 24 dicembre 2007 n. 244 (legge finanziaria per il

2008), nonché le novità introdotte dall'articolo 76 del D.L. 15 giugno 2008 n. 112, convertito con modifiche dalla L. 6 agosto 2008 n. 133.

Il richiamato comma 562 dell'articolo unico della finanziaria 2007 dispone 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 alla possibilità di derogare a tali puntuali prescrizioni, la legge finanziaria per il 2008 stabilisce che eventuali deroghe ai sensi dell'articolo 19, comma 8 della L. n. 448/ 2001 (norma che si limita a prevedere che i documenti di programmazione del fabbisogno di personale siano improntati al rispetto del principio di riduzione complessiva della spesa e che eventuali deroghe a tale principio siano analiticamente motivate) 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.

La novella citata ha dunque consentito di superare tanto il tetto posto alla spesa del personale, quanto il vincolo di subordinare le assunzioni alle

cessazioni dell'anno precedente alle condizioni espressamente stabilite, fermi restando, giusto il richiamo all'art. 19, comma 8, della legge n. 448 del 2001, il dovere di riduzione della spesa per il personale (applicabile anche ai comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, quale corollario del più generale principio di riduzione della spesa pubblica) e di motivare analiticamente eventuali deroghe.

Sulla descritta disciplina è intervenuto, da ultimo, l'articolo 76 del D. L. 15 giugno 2008 n. 112, come modificato dalla relativa legge di conversione (L. 6 agosto 2008 n. 133), che, al comma 2, stabilisce: *"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 D.P.C.M., da emanarsi previo accordo tra governo, regioni e autonomie locali, 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". Il successivo comma 7, poi, dispone 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"*.

Pertanto, fino all'emanazione del previsto D.P.C.M., 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 devono seguire le seguenti regole:

- 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;
- i soli enti con un numero di dipendenti a tempo pieno pari o inferiore a dieci potranno avvalersi della possibilità di deroga al comma 562 dell'articolo unico della legge finanziaria 2007, come introdotta dall'art. 3, comma 121, della finanziaria 2008, nel rispetto delle condizioni ivi stabilite e sopra richiamate.

Per gli enti con più di dieci dipendenti a tempo pieno trova invece applicazione la disciplina di cui al ridetto comma 562 dell'articolo unico della L. 27 dicembre 2006 n. 296 senza possibilità di deroga.

In conclusione, sulla base degli elementi adottati dal richiedente e per rispondere al quesito posto, la riduzione delle spese per il personale rispetto all'anno precedente non è sufficiente per procedere alla integrazione del fondo contrattuale decentrato a favore dei dipendenti comunali non titolari di posizioni organizzative e all'incremento delle risorse destinate ai dipendenti titolari di posizioni organizzative, dovendosi fare applicazione dell'art. unico comma 562 L.296/2006 (legge finanziaria per il 2007), che impone agli enti locali non sottoposti a patto di stabilità il contenimento delle sopradette spese entro il limite del loro ammontare nell'anno 2004.

P.Q.M.

Nelle 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 19 maggio 2010.

Il Referendario Relatore
F.to Dott. Walter BERRUTI

Il Presidente f.f.
F.to Dott. Gianfranco BATTELLI

Depositato in Segreteria il 20 maggio 2010
Il Dirigente
F.to Dott. Gregorio VALENTINI