



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

Delibera n. 3/2010/SRCPIE/PAR

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, nell'adunanza del, 28 gennaio 2010 composta dai Magistrati:

Dott. Ugo REPPUCCI	Presidente
Dott. Gianfranco BATTELLI	Consigliere
Dott. Salvatore CORRADO	Consigliere
Dott. Walter BERRUTI	Referendario relatore

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;

Visto l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente a oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività

consultiva, così come integrato e modificato dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9;

Vista la richiesta proveniente dal Comune di Mathi del 16 dicembre 2009 n. 5295, protocollata in arrivo il 21 dicembre successivo, recante alcuni quesiti in materia di spese per il personale;

Vista l'Ordinanza n. 2/PAR/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 Mathi, 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. Premesso di avere popolazione inferiore a cinquemila abitanti, di non avere rispettato i limiti di spesa del personale per gli anni 2007 e 2008 e di avere due unità in congedo per maternità con conseguenti difficoltà organizzative, pone i seguenti quesiti:

- se possa deliberare l'aumento del fondo per le risorse decentrate, sia per la parte fissa, che per la parte variabile;
- se possa corrispondere ai responsabili delle posizioni organizzative l'indennità di risultato prevista dal CCNL;
- se possa avvalersi di dipendenti di altri enti locali ai sensi dell'art. 1, comma 557 della L. n. 311/2004.

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 atto del 27 aprile 2004, la Sezione delle Autonomie ha dettato 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 dei requisiti, soggettivo e oggettivo, di ammissibilità della richiesta.

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 alle ordinarie 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, poiché 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 è stata sottoscritta dal sindaco del Comune di Mathi e, 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.

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

3. Nel merito. Sui primi due quesiti va richiamata, qui di seguito, la disciplina sui limiti posti dal legislatore alla spesa per il personale degli enti locali non soggetti al patto di stabilità interno (riguardo alla quale questa Sezione si è di recente pronunciata con il parere n. 58 del 15 dicembre 2009).

Invero, sia l'aumento del fondo per le risorse decentrate, sia l'indennità di risultato per i titolari delle posizioni organizzative vanno a costituire la 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 il parere di questa Sezione del 27 giugno 2007 n. 5; cfr. altresì, per una valutazione "omnicomprensiva" delle spese di personale, le deliberazioni di questa Sezione ex art. 1, comma 168 L. n. 266/2005 del 25 ottobre 2007 n. 7 e del 13 novembre 2009 n. 51).

Viene in rilievo l'assetto normativo risultante dal comma 562 dell'articolo unico della L. 27 dicembre 2006 n. 296 (legge finanziaria per il 2007) e dal comma 121 dell'articolo 3 della L. 24 dicembre 2007 n. 244 (legge finanziaria per il 2008), nonché dalle 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”.*

In conclusione, stando alla disciplina a oggi vigente, 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 dovranno 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 (quale risulterebbe essere il Comune richiedente) 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.

Il terzo quesito attiene all'applicazione dell'art. 1, comma 557 della L. n. 311/2004, a mente del quale *"i comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, i consorzi tra enti locali gerenti servizi a rilevanza non industriale, le comunità montane e le unioni di comuni possono servirsi dell'attività lavorativa di dipendenti a tempo pieno di altre amministrazioni locali purché autorizzati dall'amministrazione di provenienza"*.

Come ricordato dalla Sezione veneta di questa Corte con parere n. 17 del 20 maggio 2008, la formula organizzativa introdotta dal citato art. 1 comma 557, assimilabile al comando, non altera la titolarità del rapporto di lavoro, che resta in capo all'amministrazione di provenienza del dipendente. Non integra quindi di una forma flessibile di assunzione e d'impiego compresa fra quelle di cui fa menzione l'art. 36, comma 2 del D.Lgs. n. 165/2001, come da ultimo modificato dal D.L. n. 78/2009. Il citato comma 557, infatti, detta una disciplina particolare a favore degli enti locali con meno di cinquemila abitanti per fronteggiare l'esiguità degli

organici e le ridotte disponibilità finanziarie (sull'istituto e sulle condizioni per la sua utilizzazione, cfr. Sezione Lombardia, parere n. 23 del 6 febbraio 2009). Ne consegue che il medesimo non infrange i limiti posti all'assunzione di personale (cfr. Sezione Veneto, parere n. 80 del 21 maggio 2009).

Le spese sostenute *pro quota* dall'ente per tali prestazioni lavorative, invece, non possono che computarsi nella spesa per il personale e, conseguentemente, soggiacere alle relative limitazioni (cfr. ancora la Sezione Veneto cit.). Per il che valga quanto già sopra esposto.

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 28 gennaio 2010.

Il Referendario Relatore

F.to Dott. Walter BERRUTI

Il Presidente

F.to Dott. Prof. Ugo REPPUCCI

Depositato in Segreteria il 29 gennaio 2010

Per Il Dirigente

Dott. Gregorio VALENTINI

F.to Dott. Federico SOLA