



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

Delibera n. 31/2010/SRCPIE/PAR

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, nell'adunanza del 14 aprile 2010 composta dai Magistrati:

Dott. Gianfranco BATTELLI	Presidente f.f.
Dott. Salvatore CORRADO	Consigliere
Dott. Giuseppe Maria MEZZAPESA	Primo Referendario relatore
Dott. Walter BERRUTI	Referendario
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;

Visto l'atto di indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004 avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato e modificato dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9;

Vista la richiesta proveniente dal Comune di Bricherasio, n. 2038, protocollata in arrivo in data 25 febbraio 2010, recante un quesito in materia di spese del personale;

Vista l'Ordinanza n. 14/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 Primo Referendario Dott. Giuseppe Maria Mezzapesa;

Udito il relatore;

Ritenuto in

FATTO

Il Comune di Bricherasio, ente non soggetto al patto di stabilità, nel conteggio da effettuare ai fini del rispetto dei limiti per le spese del personale, non avrebbe dato applicazione, nei precedenti esercizi, a quanto da ultimo precisato dalla Corte dei conti, Sezione delle autonomie, con deliberazione n. 16 del 9 novembre 2009.

Chiede pertanto se, si debba continuare a seguire la linea utilizzata precedentemente, seguendo le istruzioni di cui alla circolare n. 9 del 17 febbraio 2008 del Ministero dell'economia e delle finanze, o se invece si debba tener conto delle precisazioni fornite dalla Corte dei conti con la citata deliberazione. In quest'ultima ipotesi si chiede se i medesimi criteri debbano essere utilizzati per rideterminare la spesa del personale del 2004, ovvero dell'anno utilizzato quale parametro di riferimento dalla normativa vigente.

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 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 Bricherasio, 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".

Inoltre, 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 riveste carattere generale, in quanto diretta ad ottenere un parere in merito alla corretta interpretazione ed applicazione di norme valide per la generalità degli enti aventi le stesse caratteristiche del Comune richiedente.

Pertanto, questa Sezione, senza ingerirsi nelle autonome scelte gestionali dell'Ente, ritiene di poter pronunciarsi sull'istituto di carattere generale oggetto della richiesta, rendendo un parere in astratto in una materia che, riguardando l'applicazione di norme sul contenimento della spesa pubblica incidenti sulla formazione e gestione del bilancio dell'ente, può considerarsi attinente alla contabilità pubblica.

Per le sopra esposte ragioni, la richiesta di parere si palesa ammissibile anche dal punto di vista oggettivo.

3) Merito:

In merito al quesito posto dal Comune istante viene in rilievo 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 da ultimo pronunciata con il parere n. 58 del 15 dicembre 2009 e con il parere n. 3 del 28 gennaio 2010).

Occorre fare riferimento all'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 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.

Rispetto alla disciplina normativa sopra delineata, la Corte dei conti, Sezione delle autonomie, con deliberazione n. 16 del 9 novembre 2009, ha precisato che nelle "spese di personale" non debbono essere computati: i cc.dd. "incentivi per la progettazione interna", di cui all'art. 92 del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163 (cd. "Codice dei contratti"); i diritti di rogito, spettanti ai segretari comunali; gli incentivi per il recupero dell'ICI.

Si perviene a tali conclusioni, valide ai fini della corretta interpretazione delle disposizioni di cui all'art 1, commi 557 e 562, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (dunque tanto per gli enti locali soggetti al rispetto delle norme sul patto di stabilità interno, quanto per gli enti di minore entità non assoggettati alla medesima disciplina), sul presupposto che trattasi di misure che mirano ad una riduzione della spesa per il personale nell'ambito della riduzione della spesa complessiva e del miglioramento dei saldi di finanza pubblica. Pertanto "nel quadro complessivo delle disposizioni in materia, e della ratio ad esse sottesa, non sembra corretto definire la categoria contabile della spesa per il personale, ai fini che qui interessano, in termini puramente formali e nominalistici, riconducendo, cioè, ad essa qualsivoglia somma pagata al dipendente. Piuttosto occorre far riferimento sia alla natura della specifica voce di spesa, sia all'impatto che può avere sulla gestione finanziaria dell'ente, nella richiamata prospettiva".

Il collegio nell'aderire a tale linea interpretativa, evidenzia come la circostanza che sia stata disattesa nei precedenti esercizi non elimini la necessità di osservarla, per la determinazione del tetto di spesa del personale, negli esercizi successivi.

E' evidente, infine, che una volta accolta tale tesi interpretativa, gli stessi criteri utilizzati per il calcolo delle spese di personale per l'esercizio interessato debbono essere utilizzati per il calcolo delle spese di personale dell'anno di riferimento, ovvero il 2004. Del resto il più volte citato comma 562 dell'articolo unico della finanziaria 2007, dispone chiaramente che 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 l'ammontare delle spese di personale dell'anno 2004 "corrispondente".

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 14 aprile 2010.

Il Primo Referendario Relatore

F.to Dott. Giuseppe Maria MEZZAPESA

Il Presidente f.f.

F.to Dott. Gianfranco BATTELLI

Depositato in Segreteria il 15 aprile 2010

Per il Dirigente

Dott. Gregorio VALENTINI

F.to Dott. Federico SOLA