



CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

Delibera n. 46/2010/SRCPIE/PAR

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, nell'adunanza del 29 giugno 2010, composta dai Magistrati:

Dott.	Gianfranco BATTELLI	Presidente f.f.
Dott.	Giuseppe Maria MEZZAPESA	Primo Referendario relatore
Dott.ssa	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 Bernezzo, prot. n. 3812 del 16 giugno 2010, recante un quesito in materia di spese del personale;

Vista l'Ordinanza n. 21/PAR/2010 con la quale il Presidente f.f. 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 Bernezzo, ente non soggetto al patto di stabilità, avendo approvato a febbraio del corrente anno la programmazione triennale e il programma delle assunzioni, in applicazione delle deroghe introdotte dalla legge finanziaria per il 2008, ma da ultimo abrogate dal D.L. 31 maggio 2010, n. 78, chiede se è nella facoltà di operare sostituzioni di maternità di posti unici in pianta organica a far data dal 1° luglio 2010.

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 Bernezzo, 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 dalla Sezione delle 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. Devono quindi ritenersi inammissibili le richieste concernenti valutazioni su casi o atti gestionali specifici, tali da determinare un'ingerenza della Corte nella concreta attività gestionale dell'Ente e, in ultima analisi, una compartecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza della Corte quale organo magistratuale.

Pertanto, questo collegio, senza ingerirsi nelle autonome scelte gestionali dell'Ente rispetto al caso concreto, si pronuncia 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, attiene alla contabilità pubblica.

Nei limiti sopra descritti, la richiesta si palesa, dunque, ammissibile anche dal punto di vista oggettivo.

3) Merito:

In merito al quesito posto dal Comune istante viene in rilievo la disciplina sui limiti alla spesa per il personale degli enti locali non soggetti al patto di stabilità interno, riguardo alla quale questa Sezione si è già più volte pronunciata (cfr. parere n. 58 del 15 dicembre 2009, parere n. 3 del 28 gennaio 2010 e da ultimo pareri nn. 30 e 31 del 14 aprile 2010).

Nei citati pareri si evidenziava l'assetto normativo risultante dal comma 562 dell'articolo unico della L. 27 dicembre 2006 n. 296 (legge finanziaria per il 2007), dal comma 121 dell'articolo 3 della L. 24 dicembre 2007 n. 244 (legge

finanziaria per il 2008), nonché dall'articolo 76 del D.L. 15 giugno 2008 n. 112, convertito con modifiche dalla L. 6 agosto 2008 n. 133. Rispetto alla richiamata disciplina è intervenuto da ultimo, con disposizioni in parte modificative ed in parte soppressive, il D.L. 31 maggio 2010, n. 78, non ancora convertito in legge. Va pertanto preliminarmente rilevato come la richiesta di parere faccia riferimento ad un quadro normativo, attualmente vigente, ma che potrebbe subire significative variazioni a seguito della mancata conversione o della conversione con modifiche del citato decreto legge.

Come più analiticamente delineato nei pareri sopra richiamati, il 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".

Rispetto a tali previsioni, tutt'oggi vigenti, la legge finanziaria per il 2008 (all'art. 3, comma 121) aveva consentito di superare tanto il tetto posto alla spesa del personale, quanto il vincolo di subordinare le assunzioni alle cessazioni dell'anno precedente, in presenza di requisiti ivi espressamente stabiliti (il volume complessivo della spesa per il personale in servizio non superiore al parametro obiettivo valido per l'accertamento della condizione di ente strutturalmente deficitario, ridotto del 15 per cento; il rapporto medio tra dipendenti in servizio e popolazione residente non superiore a quello determinato per gli enti in condizioni di dissesto, ridotto del 20 per cento), e 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 l'obbligo di motivare analiticamente eventuali deroghe.

L'articolo 76 del D.L. 15 giugno 2008 n. 112, come modificato dalla relativa legge di conversione (L. 6 agosto 2008 n. 133), fatta eccezione per i comuni con un numero massimo di dipendenti a tempo pieno non superiore a dieci, aveva già sospeso dette deroghe, in attesa dell'emanazione del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di cui al comma 6 dello stesso articolo, con cui definire "parametri e criteri di virtuosità, con correlati obiettivi differenziati di risparmio". L'articolo 76, al comma 7, disponeva anche 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”.

Il D.L. n. 78 del 2010 è intervenuto sulla descritta disciplina in primo luogo eliminando le disposizioni introdotte dal comma 121 dell'art. 3 della Finanziaria 2008. Per tutti gli Enti non sottoposti al patto di stabilità restano fermi, dunque, senza possibilità di deroga, gli obblighi di cui al comma 562 dell'articolo unico della finanziaria 2007.

Risulta anche sostituito il comma 7 dell'articolo 76 del D.L. n. 112 del 2008, da una nuova disposizione che prevede il divieto di procedere ad assunzioni di personale, a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale, per tutti gli Enti, siano essi o meno sottoposti al Patto di stabilità, nei quali l'incidenza delle spese di personale sia pari o superiore al 40% delle spese correnti. Per i restanti enti è prevista comunque una restrizione delle assunzioni, potendo le stesse essere effettuate nel limite del 20 per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente.

Solo per queste ultime disposizioni, che novellano il comma 7 dell'art. 76 del D.L. n. 112 del 2008, è prevista espressamente l'applicazione con decorrenza dal 1° gennaio 2011 (con riferimento alle cessazioni verificatesi nell'anno 2010). Le altre richiamate disposizioni del D.L. n. 78 del 2010, contenute in un decreto legge recante “misure urgenti di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica”, devono invece ritenersi immediatamente applicabili. Pertanto il Comune istante, quale ente non soggetto al patto di stabilità, è tenuto, senza possibilità di deroga, al rispetto delle previsioni di cui al comma 562 dell'articolo unico della finanziaria 2007, e dunque all'obbligo di contenimento della spesa entro il corrispondente ammontare dell'anno 2004 ed al limite all'assunzione di personale, entro le cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nel precedente anno.

Inoltre, applicandosi la versione novellata dell'art. 76, comma 7, del D.L. n. 112 del 2008 a partire dal 1° gennaio 2011, è da ritenersi vigente, a tutto il 2010, il divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale, originariamente previsto per gli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o superiore al 50% delle spese correnti.

Si precisa infine che anche la spesa per sostituzione per maternità deve essere compresa nel calcolo della spesa di personale, e dunque può essere adottata sussistendo le illustrate condizioni stabilite dalla legge (in tal senso

già Sezione regionale di controllo per la Lombardia, delibere n. 44/2007 e n. 1103/2009).

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 29 giugno 2010.

Il Primo Referendario Relatore
F.to Dott. Giuseppe Maria MEZZAPESA

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

Depositato in Segreteria il 29 giugno 2010

Il Dirigente
F.to Dott. Gregorio VALENTINI