



Corte dei Conti
Sezione regionale di controllo per la Basilicata
Potenza

Deliberazione n. 170/2012/PAR

Parere n. 17/2012

La Sezione regionale di controllo per la Basilicata composta dai Magistrati:

Presidente di Sezione	dott. Ciro VALENTINO	Presidente
Consigliere	dott. Rocco LOTITO	Componente
Referendario	dott. Donato LUCIANO	Componente-relatore

nell'adunanza del 5 settembre 2012;

Visto l'art.100 della Costituzione;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n.1214 e successive modificazioni ed integrazioni;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e successive modificazioni;

Visto l'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la deliberazione n.14/2000 in data 16 giugno 2000 delle Sezioni Riunite della Corte dei conti, con la quale è stato deliberato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, e successive modificazioni ed integrazioni;

Visti gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti nell'adunanza del 27 aprile 2004;

Viste le modificazioni e integrazioni degli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvate dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti con deliberazione 9/SEZAUT/2009/INPR nell'adunanza del 4 giugno 2009;

Visto l'art. 17, comma 31, del decreto legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito nella legge 3 agosto 2009, n. 102;

Vista la nota del Presidente della Corte dei conti del 28 settembre 2009;

Vista la deliberazione n. 8/CONTR/10 del 26 marzo 2010 delle Sezioni Riunite in sede di controllo;

Vista la deliberazione n. 54/CONTR/10 delle Sezioni Riunite in sede di controllo, depositata il 17 novembre 2010;

Vista la richiesta di parere ex art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 inoltrata dal Sindaco del Comune di Senise (PZ);

Vista l'ordinanza del Presidente di questa Sezione di controllo n. 169 del 5 settembre 2012, con la quale è stata deferita la questione all'esame collegiale della Sezione per l'odierna seduta e con la quale è stato anche nominato il Magistrato relatore;

Udito nella camera di consiglio il Magistrato relatore dott. Donato LUCIANO;

Premesso in fatto

Con richiesta di parere ex art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, il Sindaco del Comune di Senise (PZ) ha chiesto un parere in ordine alla computabilità della spesa di personale a tempo determinato finanziata interamente dalla Regione ai fini del rispetto del limite previsto dall'art. 9, comma 28, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78.

In particolare l'Ente ha proposto il seguente quesito: *“le previsioni di cui all'art. 9, comma 28, del d.l. 78/2010, come convertito nella legge 122/2010, modificato dall'art. 4, comma 102, della legge 183/2011, hanno stabilito, che le Amministrazioni interessate, norma applicabile anche agli enti locali, possano avvalersi di personale tramite il ricorso a forme flessibili di assunzione e di impiego nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009 ovvero, in caso di mancanza di spesa in tale anno, di quella concernente la media del triennio 2007-2009. In relazione alle disposizioni di cui sopra si chiede di conoscere se la spesa di personale a tempo determinato finanziata interamente dalla Regione, rientra nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009”.*

Considerato in diritto

L'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, innovando nel sistema delle tradizionali funzioni della Corte dei conti, ha previsto che *“le Regioni possono richiedere ulteriori forme di collaborazione alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti ai fini della regolare gestione finanziaria e*

dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, nonché pareri in materia di contabilità pubblica".

Secondo la stessa disposizione *"...analoghe richieste possono essere formulate, di norma tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche da Comuni, Province e Città metropolitane".*

Con deliberazione approvata nell'adunanza del 27 aprile 2004, la Sezione delle Autonomie ha adottato indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, soffermandosi, in particolare, sui soggetti legittimati alla richiesta e sull'ambito oggettivo della funzione.

Con successiva deliberazione n. 9/SEZAUT/2009/INPR, approvata nell'adunanza del 4 giugno 2009, la medesima Sezione ha apportato modifiche ed integrazioni agli indirizzi e criteri generali per l'esercizio della predetta attività consultiva prestando particolare attenzione alle esigenze di uniformità di indirizzo e al procedimento per l'esercizio della funzione.

Con nota del 28 settembre 2009 e al fine di assicurare la nomofilachia delle funzioni di controllo, il Presidente della Corte dei conti ha, quindi, fornito ulteriori indicazioni procedurali necessarie a seguito delle disposizioni introdotte dall'art. 17, comma 31, del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito dalla legge 3 agosto 2009, n. 102.

Ulteriori indicazioni sulla procedura di rimessione alle Sezioni riunite delle questioni di massima e di quelle relative a contrasti interpretativi fra le Sezioni regionali sono state fornite con deliberazioni 8/CONTR/10 e 54/CONTR/10 delle Sezioni Riunite in sede di controllo.

Ammissibilità della richiesta

Occorre preliminarmente verificare la sussistenza congiunta del requisito soggettivo e di quello oggettivo, al fine di accertare l'ammissibilità della richiesta in esame.

- Requisito soggettivo:

I pareri possono esser richiesti dalle Regioni e *"...di norma tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito"* dai Comuni, dalle Province e dalle Città metropolitane.

La previsione dell'inoltro delle richieste di parere tramite il Consiglio delle autonomie locali testimonia la volontà del legislatore di creare, a regime, un sistema di filtro onde limitare le richieste dei predetti enti, ma non impedisce agli stessi di avanzare direttamente tali istanze.

Pertanto, la mancata istituzione del Consiglio delle autonomie locali, previsto dall'art. 123 della Costituzione, non può considerarsi motivo ostativo alla richiesta diretta da parte degli enti tassativamente indicati, a condizione che l'istanza provenga dai massimi organi rappresentativi (Presidente della Giunta regionale, Presidente della Provincia, Sindaco o, nel caso di atti di normazione, Presidente del Consiglio regionale, provinciale e comunale).

La richiesta del parere in esame è ammissibile sotto il profilo soggettivo in quanto proviene dal Comune di Senise ed è stata formalizzata dal suo Sindaco.

- Ambito oggettivo

I pareri previsti dall'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, attengono alla *"materia di contabilità pubblica"*. Tale nozione comprende, oltre alle questioni tradizionalmente riconducibili al concetto di contabilità pubblica (sistema di principi e norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici) anche i *«quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica (...) contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziari dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio»* (SS.RR., Deliberazione 17 novembre 2010, n.54).

Va ricordato in ogni caso che, come già precisato in numerose delibere di questa Sezione, l'attività consultiva della Corte dei conti può riguardare esclusivamente questioni giuridiche di carattere generale e astratto.

Sono da ritenersi inammissibili, pertanto, richieste di pareri che comportino valutazione di casi o atti gestionali specifici che determinerebbero un'ingerenza della Corte dei conti nella concreta attività gestionale dell'Ente, con un coinvolgimento della Magistratura contabile nell'amministrazione attiva certamente incompatibile con le funzioni alla stessa attribuite dal vigente ordinamento e con la sua fondamentale posizione di indipendenza e neutralità (posta anche nell'interesse delle stesse amministrazioni pubbliche) quale organo magistratuale al servizio dello Stato-comunità.

La funzione consultiva, inoltre, non può svolgersi in ordine a quesiti che implicino valutazioni di comportamenti amministrativi che possano interferire con altre funzioni intestate alla Corte dei conti o ad altre magistrature.

Ciò premesso, la Sezione ritiene che la richiesta di parere in esame è ammissibile anche sul piano oggettivo, essendo le problematiche interpretative sull'articolo 9, comma 28, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78 e s.m.i.

inerenti alla contabilità pubblica in ragione degli evidenti riflessi che le spese di personale e i vincoli alle assunzioni rivestono per la finanza pubblica e per il raggiungimento degli equilibri di bilancio degli enti locali.

In ordine alla sussistenza degli altri requisiti di ammissibilità oggettiva, la Sezione ritiene che la richiesta di parere in esame: i) non risulta interferire con altre funzioni intestate alla Corte dei conti o ad altre magistrature; ii) presenta il carattere della generalità e dell'astrattezza nei limiti in cui, dall'esame della fattispecie concreta, potranno essere indicati principi interpretativi di carattere generale utilizzabili anche da parte di altri enti qualora insorgesse la medesima questione interpretativa.

Alla luce delle considerazioni che precedono il parere è ammissibile anche dal punto di vista oggettivo.

Merito

Ai sensi dell'art. 9, comma 28, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n.122, nel testo modificato dall'art. 4, comma 102, lett. b) della L. 12 novembre 2011, n. 183 *"a decorrere dall'anno 2011, le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, le agenzie, incluse le Agenzie fiscali di cui agli articoli 62, 63 e 64 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, e successive modificazioni, gli enti pubblici non economici, le università e gli enti pubblici di cui all'articolo 70, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni e integrazioni, le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura fermo quanto previsto dagli articoli 7, comma 6, e 36 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, possono avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009. Per le medesime amministrazioni la spesa per personale relativa a contratti di formazione-lavoro, ad altri rapporti formativi, alla somministrazione di lavoro, nonché al lavoro accessorio di cui all'articolo 70, comma 1, lettera d) del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, e successive modificazioni ed integrazioni, non può essere superiore al 50 per cento di quella sostenuta per le rispettive finalità nell'anno 2009. Le disposizioni di cui al presente comma costituiscono principi generali ai fini del coordinamento della finanza pubblica ai quali si adeguano le regioni, le province autonome, gli enti locali e gli enti del Servizio sanitario nazionale"*.

Per evitare di penalizzare le amministrazioni particolarmente "virtuose" che non hanno sostenuto spese per tali finalità nell'anno preso a riferimento come base di calcolo (2009), è previsto che il predetto limite del 50% è computato con riferimento alla media delle spese impegnate per le stesse finalità nel triennio 2007-2009. La norma dispone poi che *"... il mancato rispetto dei limiti di cui al presente comma costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale"*.

Il riferimento agli enti locali, in precedenza non interessati da tale disposizione, è stato introdotto dall'art. 4, comma 102, lett. b) della L. 12 novembre 2011, n. 183, che ha esteso a tali enti (a decorrere dal 1° gennaio 2012), quale principio generale ai fini del coordinamento della finanza pubblica, la disciplina già precedentemente prevista direttamente per le amministrazioni dello Stato e, quale principio generale di coordinamento, per le regioni e le province autonome dall'originario disposto dell'art. 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78.

La Corte costituzionale, con sentenza 02 - 06 luglio 2012, n. 173, ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale della nuova formulazione dell'articolo 9, comma 28, promosse in riferimento agli articoli 117, terzo comma, e 119 Cost.

Sulle problematiche di carattere generale riguardanti l'interpretazione della norma questa Sezione si è già pronunciata con la deliberazione n. 74/2012/PAR dell'8 maggio 2012, alla quale si rinvia.

Con riferimento allo specifico quesito posto dal Comune in ordine alla computabilità, ai fini del rispetto del limite previsto dal citato art. 9 comma 28, della spesa di personale finanziata interamente dalla Regione, è opportuno preliminarmente evidenziare che la finalità della norma, come già sottolineato da questa Sezione con la deliberazione 89/2012/PAR, è quella di determinare la contrazione di talune voci di spesa di personale riducendone (per regioni ed enti locali, gli importi complessivi) nella misura del 50% di quella sostenuta nel 2009 (o nel triennio 2007-2009).

In tale ottica occorre richiamare alcuni principi del bilancio previsti dall'art. 162, comma 1, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, ed in particolare i principi di unità, universalità e integrità del bilancio.

Il principio dell'unità (paragrafo n. 30 del documento "Finalità e postulati dei principi contabili degli enti locali" approvato dall'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali) precisa che *"l'ente locale è una entità giuridica"*

unitaria. Unitario, pertanto, deve essere il suo bilancio di previsione ed il rendiconto. I documenti contabili non possono essere articolati in maniera tale da destinare alcune fonti a determinati e specifici impieghi, salvo diversa disposizione normativa. Quindi il complesso delle entrate finanzia l'ente pubblico e serve a far fronte al complesso delle sue spese". Il principio dell'universalità (paragrafo n. 32) dispone che "è necessario ricomprendere nel sistema di bilancio tutte le finalità e gli obiettivi di gestione, nonché i relativi valori finanziari, economici e patrimoniali riconducibili all'ente locale, al fine di fornire una rappresentazione veritiera e corretta dell'andamento dell'ente". Il principio dell'integrità (paragrafo 36) "richiede che nel bilancio di previsione e nel conto del bilancio non vi siano compensazioni di partite. È quindi vietato iscrivere le entrate al netto delle spese sostenute per la riscossione e, parimenti, di registrare le spese ridotte delle correlate entrate".

Inoltre, il principio contabile n. 1 approvato dall'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali, al paragrafo 50, precisa che le risorse, quali unità elementari delle entrate, *"sono indistintamente destinate ad essere impiegate nelle diverse attività di competenza dell'ente. Soltanto la legge può disciplinare la destinazione di risorse specifiche a particolari e precisate attività. Si tratta di risorse che individuano entrate aventi vincolo di specifica destinazione stabilito per legge. Per tutte le altre, vale il principio dell'unità del sistema di bilancio come enunciato dalla legge ed interpretato dal documento Finalità e postulati dei principi contabili degli enti locali".*

Appare di tutta evidenza che l'obbligo di riduzione della spesa previsto dal citato art. 9, comma 28, non può prescindere dal criterio legale di contabilizzazione e rappresentazione in bilancio della stessa. Ciò comporta che *"tolti i casi in cui è il legislatore stesso che interviene a disciplinare direttamente la composizione degli aggregati rilevanti di spesa, ora inserendo voci che ne sarebbero escluse, ora sottraendo voci che, altrimenti, sarebbero naturalmente incluse (...), e tolti i casi in cui la rappresentazione persegue finalità diversa da quella propria e tipica del sistema di bilancio degli EE.LL., giusta quanto osservato dalle Sezioni Riunite di questa Corte dei conti con delibera n. 27/CONTR/2011, l'operazione di quantificazione deve essere condotta rimanendo aderenti ai criteri stabiliti per dare esatta e veritiera rappresentazione delle spese stesse nel sistema di bilancio dell'Ente. Diversamente opinando si dovrebbe ritenere che, per neutralizzare la rilevabilità contabile di parte delle spese di personale, sia sufficiente allocare la loro*

copertura finanziaria nelle risorse regionali apprestate a titolo di contributi al comune per quelle stesse spese. L'insostenibilità di siffatta tesi è resa ancor più evidente ove si consideri che il precetto di cui all'art. 9, comma 28, D.L. n. 78/2010 prevede, per la sua inosservanza, sanzioni disciplinari e responsabilità erariale" (deliberazione di questa Sezione n. 89/2012/PAR).

Ne consegue che l'ente, nel ridurre la spesa complessivamente impegnata per il personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, deve considerare anche la spesa interamente finanziata tramite contributi regionali che non può essere, quindi, scomputata dal calcolo.

P.Q.M.

Nelle considerazioni esposte è il parere della Corte dei Conti – Sezione regionale di controllo per la Basilicata.

DISPONE

Che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a cura della segreteria della Sezione, all'Amministrazione richiedente e al Presidente del coordinamento delle Sezioni regionali di controllo della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti.

Così deciso in Potenza, nella camera di consiglio del 5 settembre 2012.

IL PRESIDENTE DELLA SEZIONE
F.to Dott. **Ciro VALENTINO**

I COMPONENTI

F.to Dott. **Rocco LOTITO**

F.to Dott. **Donato LUCIANO** - relatore

Depositata in Segreteria il 5 settembre 2012
II FUNZIONARIO
PREPOSTO AI SERVIZI DI SUPPORTO
F.to dott. **Giovanni CAPPIELLO**