

Deliberazione n. 18/2012/PAR



REPUBBLICA ITALIANA

la

Corte dei conti

in

Sezione regionale del controllo

per l'Emilia - Romagna

composta dai Magistrati

dr. Mario Donno	Presidente
dr. Massimo Romano	Consigliere
dr. Ugo Marchetti	Consigliere
dr.ssa Benedetta Cossu	Primo referendario
dr. Riccardo Patumi	Referendario relatore

visto l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

visto il T.U. delle leggi sull'ordinamento della 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, il decreto-legge 23
ottobre 1996, n. 543, convertito nella legge 20 dicembre 1996, n.
639 recanti disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo
della Corte dei conti;

visto l'articolo 27 della legge 24 novembre 2000, n. 340;

visto il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000 e successive modifiche;

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;

visto l'articolo 17, comma 31, D.L. 1 luglio 2009, n. 78 convertito in legge 3 agosto 2009, n. 102;

vista la legge della Regione Emilia-Romagna n. 13 del 9 ottobre 2009, istitutiva del Consiglio delle Autonomie locali, insediatosi il 17 dicembre 2009;

visto l'articolo 4, comma 1, della Convenzione sull'attività di collaborazione in merito all'esercizio della funzione di controllo collaborativo di cui alla legge n. 131/2003 intercorsa tra la Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna ed il Consiglio delle Autonomie Locali;

vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 4 giugno 2009 n. 9/ SEZAUT/2009/Inpr;

viste le deliberazioni delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 8 del 26 marzo 2010 e 54 del 17 novembre 2010;

vista la richiesta di parere avanzata dal Presidente della Provincia di Ferrara, datata 22 febbraio 2012 e pervenuta a questa Sezione in data 6 marzo 2012

visto il parere del gruppo tecnico istituito presso il Consiglio delle Autonomie Locali;

vista l'ordinanza presidenziale n. 12 del 7 maggio 2012, con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale della

Sezione

udito nella Camera di consiglio il magistrato relatore,
referendario Riccardo Patumi;

ritenuto in

FATTO

Il Presidente della Provincia di Ferrara ha inoltrato a questa Sezione, ai sensi dell'art. 7, co. 8, della legge 131/2003, una richiesta di parere avente ad oggetto l'interpretazione dell'articolo 76, co. 7, del d.l. 112/2008, convertito con modificazioni dalla legge 133/2008, successivamente sostituito dall'art. 14, co. 9, del d.l. 78/2010, da ultimo novellato dal d.l. 16/2012 convertito, con modificazioni, dalla legge 44/2012. La citata disposizione prevede che *"è fatto divieto agli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o superiore al 50 per cento delle spese correnti di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale; i restanti enti possono procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite del 40 per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente"*.

La Provincia istante domanda chiarimenti in merito all'interpretazione del citato art. 76, co. 7, lì ove prevede la possibilità, in favore degli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è inferiore al 50 per cento delle spese correnti, di procedere ad assunzioni a tempo indeterminato nel limite del 40 per cento della spesa per cessazioni dell'anno precedente.

In particolare, il Presidente della Provincia *de qua* domanda, in merito alle modalità di calcolo:

1- se per la determinazione del costo lordo annuo di ciascuna

unità di personale cessata, si debba partire dallo stipendio tabellare medio della categoria di appartenenza, ad esso sommando l'indennità di comparto, gli oneri previdenziali e l'i.r.a.p.;

2- se per la determinazione del costo lordo annuo di ciascuna unità da assumere, occorra prendere come riferimento lo stipendio tabellare iniziale della categoria di appartenenza, sommandovi l'indennità di comparto, gli oneri previdenziali e l'i.r.a.p.;

3- se in riferimento ad entrambe le operazioni sia corretto non computare la spesa per la indennità di posizione della dirigenza e del trattamento accessorio del personale dei livelli, in quanto la stessa grava sui fondi per la contrattazione decentrata già sottoposta alle limitazioni, di cui all'art. 9, comma 2-bis, del d.l. 78/2010.

L'esposta metodologia di calcolo coincide con quella individuata, in favore delle amministrazioni regionali, dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, mediante nota 10/133 del 18/11/2010.

Ritenuto in

DIRITTO

Il quesito sotto il profilo soggettivo è ammissibile, in quanto trasmesso con lettera a firma del Presidente della Provincia, rappresentante legale dell'ente, ai sensi dell'art. 50 del d. lgs. 267/2000 (testo unico enti locali).

In ordine al requisito oggettivo, occorre evidenziare che la Sezione delle Autonomie, con documento approvato nell'adunanza del 27 aprile 2004, ha fissato principi e modalità di esercizio

dell'attività consultiva, al fine di garantire l'uniformità di indirizzo in materia ed evitare il rischio di una disorganica proliferazione di richieste di pareri e, soprattutto, di soluzioni contrastanti con successive pronunce specifiche delle Sezioni giurisdizionali o di controllo o con indirizzi di coordinamento.

Gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, approvati dalla Sezione autonomie della Corte dei conti nella già richiamata adunanza del 27 aprile 2004, hanno ritenuto ammissibili le richieste di pareri relative ad atti generali, atti o schemi di atti di normazione primaria o secondaria, ovvero inerenti all'interpretazione di norme vigenti, o soluzioni tecniche rivolte ad assicurare la necessaria armonizzazione nella compilazione dei bilanci e dei rendiconti, ovvero riguardanti la preventiva valutazione di formulari e scritture contabili che gli enti intendano adottare.

La Sezione autonomie, con deliberazione 5/2006 del 17 febbraio 2006, ha inteso ulteriormente precisare i limiti oggettivi della funzione consultiva, chiarendo che essa deve ritenersi circoscritta *"alla normativa e ai relativi atti applicativi che disciplinano, in generale, l'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.*

Se è vero, infatti, che ad ogni provvedimento amministrativo può seguire una fase contabile, attinente all'amministrazione di entrate e spese ed alle connesse scritture di bilancio, è anche vero che la disciplina contabile si riferisce solo a tale fase 'discendente',

distinta da quella sostanziale, antecedente, del procedimento amministrativo, non disciplinata da normative di carattere contabilistico".

Le Sezioni riunite della Corte dei conti, infine, in sede di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art.17, co. 31 del d.l. 78/2009, convertito, con modificazioni, dalla legge 102/2009, con delibera 54/2010 hanno, delineato un concetto unitario della nozione di contabilità pubblica, riferito al "*sistema di principi e norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici*". La predetta nozione è, comunque, da intendersi "*in continua evoluzione in relazione alle materie che incidono direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio*".

La richiesta di parere in esame, per quanto sopra evidenziato, è da ritenersi ammissibile anche sotto il profilo oggettivo, in quanto le questioni, pur attenendo alle spese di personale, materia estranea, nel suo nucleo originario, alla "*contabilità pubblica*", possono considerarsi ad essa riconducibili, essendo strumentali al raggiungimento degli specifici obiettivi di contenimento della spesa ed idonei a ripercuotersi sulla sana gestione finanziaria dell'ente e sui relativi equilibri di bilancio.

La Provincia richiedente, nel richiamare la metodologia individuata dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome per verificare il rispetto del limite del 40 per cento per le nuove assunzioni, fa riferimento allo stipendio tabellare medio della categoria di appartenenza per le unità di personale cessate, ed allo stipendio tabellare iniziale per le unità di assumere. Il trattamento economico accessorio rimarrebbe escluso dal calcolo.

Il Dipartimento della funzione pubblica, mediante nota 11786 del 22 febbraio 2011, condivisa con il Dipartimento della ragioneria generale, ha dettato, per le amministrazioni dello Stato, le agenzie e gli enti pubblici non economici, criteri per effettuare il calcolo *de quo*, parzialmente diversi da quelli individuati dalla Conferenza.

Secondo tali criteri è necessario utilizzare, ai fini del calcolo dei risparmi realizzati per cessazioni, criteri omogenei rispetto a quelli seguiti per stimare gli oneri assunzionali. L'impostazione diverge rispetto alla soluzione prospettata dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, in quanto quest'ultima propone di riferirsi allo stipendio tabellare medio della categoria di appartenenza per le unità cessate ed allo stipendio tabellare iniziale per le unità di assumere. Il Dipartimento della funzione pubblica non specifica su quale base considerare lo stipendio ai fini del calcolo, limitandosi a fare generico riferimento alla retribuzione fondamentale; ciò induce a ritenere che, secondo tale costruzione, debba essere preso come riferimento il dato contabile, cioè lo stipendio effettivamente percepito dai dipendenti che cessano dal servizio e lo stipendio che sarà corrisposto ai neoassunti. Questa lettura sembra anche aderente al dettato legislativo, considerato che il d.l. 112/2008, all'art. 76, co. 7, prevede che gli enti locali che hanno un'incidenza di spese di personale inferiore al 50 per cento delle spese correnti "possono procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite del 40 per cento della **spesa** corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente", senza ulteriormente specificare la nozione.

Peraltro, le Sezioni riunite della Corte dei conti in sede di controllo, con deliberazione 27/2011, hanno preso in esame proprio

la spesa di personale di cui all'art. 76, co.7 del d.l. 112/2008, per meglio determinarne la nozione, allo scopo di consentire il corretto raffronto con la spesa corrente evidenziando come si debba utilizzare l'aggregato spese di personale già impiegato per l'applicazione dell'art.1, co.557 della legge 296/2006, aggiungendo le componenti escluse. Pertanto, la voce "spesa di personale", ove riferita al fine del contenimento della spesa di personale, assume una composizione diversa rispetto a quella rilevante per gli obiettivi del patto di stabilità, essendo al lordo di tutte le voci escluse. Il riferimento all'art.1, co.557 della legge 296/2006 riporta ancora una volta al dato contabile delle spese di personale, senza ulteriori correttivi. Peraltro, non sembra giustificata l'ipotesi di utilizzare una nozione di spesa di personale, al fine di operare assunzioni nel limite del 40 per cento delle cessazioni, diversa rispetto alla nozione in rilievo, finalizzata al preliminare calcolo dell'incidenza del 50 per cento rispetto alle spese correnti.

E' ora possibile pronunciarsi anche sulla richiesta di parere concernente la computabilità o meno del trattamento economico accessorio, ai fini del calcolo del costo delle spese di personale, asseritamente da escludere secondo la prospettazione proposta dall'ente istante, in considerazione del fatto che su di esso già gravano le limitazioni di cui all'art. 9, co. 2-bis del d.l. 78/2010 ("manovra estiva 2010").

In realtà, la circostanza che sul trattamento accessorio del personale gravino le limitazioni di cui alla manovra soprarichiamata, non sembra incidere sulla questione relativa alla necessità o meno di considerare tale trattamento ai fini del calcolo del costo sia delle unità di personale cessate, che di quelle da assumere nel limite del

40 per cento.

Nella precitata Circolare il Dipartimento della Funzione pubblica ritiene che il calcolo debba essere effettuato tenendo conto della retribuzione fondamentale, cui dev'essere sommato un valore medio di trattamento economico accessorio, calcolato dividendo la quota complessiva del fondo relativo all'anno 2010, per il valore medio dei presenti nel medesimo anno. La soluzione appare corretta, anche perché, ancora una volta, ha il pregio di non allontanare il risultato dal dato contabile, cioè dalla retribuzione effettivamente percepita. Peraltro, anche la deliberazione 27/2011 delle Sezioni riunite in sede di controllo stabilisce che le spese di personale, ai fini del calcolo del 50 per cento rispetto alle spese correnti, siano determinate con riferimento esplicito a tutte le componenti, incluse le risorse di cui alla contrattazione collettiva decentrata. Ancora una volta non si ravvisano motivi per ricercare, ai fini del calcolo del personale da assumere entro il limite del 40 per cento delle cessazioni, criteri diversi da quelli utilizzati per operare il preliminare accertamento dell'incidenza della spesa del personale su quella corrente.

P.Q.M.

La Sezione Regionale di controllo della Corte dei Conti per l'Emilia Romagna esprime il proprio parere sul quesito riportato in epigrafe nei termini di cui in motivazione.

ORDINA

Alla Segreteria di trasmettere copia della presente deliberazione - solo in formato elettronico - al Presidente della

Provincia di Ferrara ed al Presidente del Consiglio delle Autonomie locali della Regione Emilia-Romagna e di depositare presso la segreteria della Sezione l'originale della presente deliberazione in formato cartaceo.

Così deciso nella Camera di Consiglio del 9 maggio 2012.

IL PRESIDENTE

f.to (Mario Donno)

IL RELATORE

f.to (Riccardo Patumi)

Depositata in segreteria il 9 maggio 2012.

Il Direttore di segreteria

f.to (Rossella Broccoli)

