



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

Delibera n. 288/2012/SRCPIE/PAR

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, nell'adunanza del 29 agosto 2012 composta dai Magistrati:

Dott.ssa	Enrica LATERZA	Presidente
Dott.	Mario PISCHEDDA	Consigliere
Dott.	Giancarlo ASTEGIANO	Consigliere relatore
Dott.	Giuseppe Maria MEZZAPESA	Primo referendario
Dott.	Walter BERRUTI	Primo referendario
Dott.ssa	Alessandra OLESSINA	Primo 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, 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 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 deliberazione della Sezione delle Autonomie del 17 febbraio 2006, n. 5;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite di questa Corte n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;

Vista la richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Carrù (CN), prot. n. 5706, del 2 luglio 2012, e pervenuta per il tramite del Consiglio delle Autonomie il 23 luglio 2012, recante un quesito in materia di contabilità pubblica;

Vista l'Ordinanza n. 29/2012 con la quale il Presidente di questa Sezione di controllo ha convocato la Sezione per l'odierna seduta e ha nominato relatore il Consigliere Dott. Giancarlo Astegiano;

Udito il relatore;

Ritenuto in

FATTO

Il Sindaco del Comune di Carrù ha inoltrato alla Sezione, per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali, una richiesta di parere contenente alcuni articolati quesiti relativi alla disciplina della spesa di personale ed alle possibilità di assunzione dei Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, con un riferimento particolare all'interpretazione ed applicazione della disciplina relativa alla spesa di personale a seguito delle modifiche apportate all'art. 1, co. 562 della legge n. 296 del 2006, dall'art. 4 ter del d.l. n. 16 del 2012, conv. dalla legge 26 aprile 2012, n. 44.

Il richiedente ha affermato che, prima dell'entrata in vigore del citato art. 4 ter del d.l. n. 16 del 2012, il Comune di Carrù, ente con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, rispettava il tetto relativo alla spesa del personale riferito all'anno 2004.

Al fine di chiarire la portata della richiesta di parere, il Sindaco del Comune di Carrù ha precisato che nel 2011 l'Ente aveva rispettato il limite riferito alla spesa di personale in relazione a quella impegnata nel 2004 e che l'ammontare complessivo di questa tipologia di spesa era stato inferiore al 50 per cento della spesa corrente.

Ha aggiunto che, in considerazione del rispetto dei predetti parametri, verso la fine dell'anno 2011, il Comune aveva assunto un dipendente con contratto a tempo determinato per sei mesi, in sostituzione di un dipendente a tempo indeterminato cessato nel dicembre 2010. Peraltro, in relazione a questa cessazione nel 2011 l'Ente aveva utilizzato per il tramite di una convenzione un dipendente di Altra amministrazione per 15 ore settimanali.

A seguito delle esigenze dell'Ente, con delibera della Giunta comunale n. 64 del 28 maggio 2012 il contratto a tempo determinato indicato sopra era stato prorogato per altri sei mesi, consentendo, comunque, il rispetto del limite di spesa di personale riferito all'esercizio 2004.

Peraltro, il Sindaco del Comune di Carrù ha evidenziato che l'entrata in vigore dell'art. 4 ter del d.l. n. 16 del 2008 che ha modificato l'anno di riferimento per la verifica del rispetto del limite di spesa di personale, passando dal 2004 al 2008, *“comporterà il mancato rispetto del tetto di spesa di personale rispetto all'anno 2008”*.

Ha rilevato, altresì, che la proroga del contratto a tempo determinato si è rilevata necessaria per garantire la funzionalità di un ufficio essenziale, l'Ufficio Tecnico Urbanistico, e che a fronte di una pianta organica che prevede 22 dipendenti in servizio vi sono unicamente 15 dipendenti a tempo indeterminato, di cui due in part time, ed un dipendente in convenzione per 15 ore settimanali.

Svolta questa premessa, il Sindaco del Comune di Carrù ha formulato i seguenti quesiti:

1. se l'ammontare delle spese di personale da considerare per l'anno 2008 deve essere dato dall'insieme delle spese sostenute nel 2008, così come risultanti dai questionari compilati sulla base del rendiconto 2008, senza considerare gli importi riferiti ai rinnovi contrattuali 2004 – 2008, ovvero tenendo conto dei rinnovi contrattuali e, quindi, della spesa effettiva;
2. quali siano le sanzioni *“collegate ad un'eventuale sfioramento del tetto di spesa 2008, facendo presente che quanto deciso è stato assunto con riferimento ai dati del 2004 e che la proroga del contratto di lavoro dipendente è già stata deliberata ed è in corso e che lo sprofondamento non è solo dovuto alla proroga di tale contratto”*;
3. se sia possibile bandire un concorso per l'assunzione di un dipendente a tempo indeterminato in sostituzione dell'unità cessata nel 2010, oppure se già a partire dal 2012, il Comune, non ancora assoggettato al Patto di stabilità, *“dovrà applicare il vincolo assunzionale del 40% di cui al comma 7 dell'art. 76 D.L. 112/2008, con riferimento alla spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente (2011), le quali non si sono verificate”*;
4. considerato che a partire dal 2013, l'Ente sarà assoggettato alla disciplina del Patto di stabilità, in relazione alla spesa di personale dovrà osservare il limite riferito alla spesa sostenuta nel 2008 ovvero dovrà riferirsi, così come per tutti gli altri enti già assoggettati al patto di stabilità, alle spese dell'anno immediatamente precedente opportunamente ridotte”.

Considerato in

DIRITTO

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.

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 all'ordinaria sfera di competenze della Corte.

I pareri possono essere richiesti dalle Regioni, dai Comuni, dalle Province e dalle Città metropolitane. Fatta eccezione per le Regioni, le richieste di parere devono essere inoltrate alla Sezione di controllo di norma per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali.

Inoltre, la richiesta può considerarsi ammissibile solo se proveniente dall'Organo rappresentativo dell'Ente. In genere, ed in linea di massima, l'organo rappresentativo dell'Ente è da individuare nel Presidente della Giunta regionale, nel Presidente della Provincia e nel Sindaco.

Trattandosi, infatti, di richieste in materia di contabilità pubblica che implicano riflessi sulle concrete scelte gestionali, la legittimazione ad interpellare la Corte spetterebbe solo all'organo di vertice dell'amministrazione della Regione o dell'Ente locale.

La richiesta di parere in esame proviene dal Sindaco del Comune di Carrù è stata inoltrata alla Sezione per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali del Piemonte.

In relazione al profilo soggettivo la richiesta di parere è, dunque, ammissibile.

Requisito oggettivo:

La possibilità di richiedere pareri alle Sezioni regionali della Corte dei conti è prevista dalla Legge n. 131 del 2003, in relazione alla sola 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 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".

Le Sezioni riunite in sede di controllo, nell'esercizio della funzione di orientamento generale assegnata dall'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno fornito ulteriori chiarimenti (cfr. del. n. 54/2010). Si è precisato, infatti, che la funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo nei confronti degli Enti territoriali deve svolgersi anche in ordine a 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, e in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio.

Nel caso di specie l'attinenza della questione alla materia della "*contabilità pubblica*" si ravvisa nella circostanza che la richiesta di parere è diretta ad ottenere l'interpretazione di alcune disposizioni finanziarie che incidono sui limiti della spesa di personale che può essere sostenuta dagli Enti locali.

In ogni caso, come già precisato nei citati atti di indirizzo, nonché in numerose delibere di questa Sezione, possono essere oggetto della 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 dell'Ente e, in ultima analisi, una compartecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza della Corte quale organo magistratuale.

Indubbiamente, i quesiti posti dal Sindaco del comune di Carrù attengono a fattispecie concrete e definite, ma la Sezione, senza entrare nel merito delle scelte che competono all'Ente locale, ritiene di poter fornire indicazioni generali sull'interpretazione della disciplina applicabile, spettando all'Amministrazione comunale le decisioni concrete da adottare in ordine alla successiva attività gestionale.

In conclusione, la richiesta di parere in esame è ammissibile anche dal punto di vista oggettivo.

Merito:

La richiesta di parere proveniente dal Sindaco del Comune di Carrù riguarda l'incidenza dei vincoli in materia di spesa di personale che devono osservare i Comuni non sottoposti al Patto di stabilità interno a seguito delle modifiche apportate all'art. 1, co. 562 della legge n. 296 del 2006, dall'art. 4 ter del d.l. n. 16 del 2012, conv. dalla legge 26 aprile 2012, n. 44.

1. Nell'ambito delle misure di coordinamento della finanza pubblica, la disciplina finanziaria della spesa per il personale degli Enti locali è stata interessata, nel corso degli ultimi anni, da numerosi interventi legislativi, volti a perseguire la finalità di un complessivo contenimento della dinamica retributiva ed occupazionale attraverso la previsione di vincoli e limiti operanti in maniera diversa a seconda che l'Ente interessato sia sottoposto o meno al Patto di stabilità interno.

La diversità di disciplina per le due categorie di enti, trova ragione nel fatto che il concorso al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica per gli Enti di minori dimensioni è incentrato, prevalentemente, sulle misure di contenimento della spesa di personale, mentre per gli enti assoggettati al Patto il contenimento di detta tipologia di spesa è previsto unitamente ad altre misure di carattere generale (in proposito: Corte conti, sez. riun. 11 novembre 2010, n. 52; Sez. Autonomie, 11 maggio 2012, n. 6).

2. Il Comune di Carrù ha una popolazione inferiore ai 5.000 abitanti e, pertanto, nel 2012 non risulta assoggettato alla disciplina del Patto di stabilità interno, come evidenziato dallo stesso Ente nella richiesta di parere.

3. Gli Enti minori, o che comunque non sono tenuti all'osservanza del Patto, nel 2012 in relazione alla spesa di personale devono osservare la disciplina risultante dall'art. 1, co. 562, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Legge Finanziaria per il 2007), così come modificata da ultimo dal co. 11, dell'art. 4 ter, del d.l. 2 marzo 2012, n. 16, convertito con modificazioni dalla legge 26 aprile 2012, n. 44, recante *“Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento”*, in base alla quale *“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 2008. 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”.

Il legislatore ha previsto che i Comuni non assoggettati alla disciplina del Patto di stabilità interno debbano osservare sia un limite massimo riferito alla complessiva spesa di personale che un vincolo alle assunzioni che, di fatto, non possono comportare un incremento della dotazione organica di ciascun Ente.

4. Come noto, e ricordato nella richiesta di parere oggetto di esame in questa sede, prima della modifica introdotta dal co. 11, dell'art. 4 ter del citato d.l. n. 16, convertito dalla legge n. 44 del 2012, entrata in vigore il 2 marzo 2012, il limite di spesa che gli Enti non sottoposti al Patto dovevano osservare era costituito dalla spesa di personale sostenuta nell'esercizio 2004.

In linea di massima, la modifica dell'anno di riferimento ha comportato un maggior rigore del limite poiché a partire dall'esercizio 2007 gli Enti minori hanno dovuto impegnare una spesa non superiore a quella sostenuta nel 2004, cosicché, sicuramente, la spesa impegnata nel 2008, nuovo anno di riferimento, doveva essere inferiore a quella impegnata nel 2004, fatte salve le eventuali deroghe previste da alcune norme speciali (in relazione a questo profilo specifico si rinvia al parere della Sezione n. 281 del 19 luglio 2012).

Occorre rilevare, inoltre, che il mutamento dell'anno di riferimento, 2008 anziché 2004, è applicabile, come si è visto, sin dal 2012, anche se la norma è stata introdotta in sede di conversione del decreto legge n. 16 del 2012 ed è entrata in vigore il 2 marzo 2012, quando gli Enti locali, presumibilmente, avevano già programmato la spesa e dato corso ad interventi tenendo conto del precedente limite riferito all'esercizio 2004.

5. Alcuni Enti potrebbero trovarsi, quindi, nella situazione rappresentata dal Comune di Carrù che nel 2012, prima della modifica dell'art. 1, co. 562 della legge finanziaria per il 2007, aveva programmato una spesa di personale, anche in relazione alle scelte compiute negli esercizi precedenti, in misura tale da osservare il limite di spesa del 2004, anche se superiore a quella sostenuta nel 2008.

La predetta circostanza e l'assenza di una norma transitoria che disciplini espressamente la situazione, impone agli Enti interessati di verificare le singole spese di personale previste al fine di adottare decisioni che consentano di ridurre il complesso della spesa preventivata

per il 2012 sino all'ammontare di quella sostenuta nel 2008. L'obiettivo al quale deve tendere un Ente che si trovi in questa situazione è quello di impegnare a titolo di spesa di personale un importo non superiore a quello impegnato nel 2008, ma è evidente che ciò è possibile solamente se l'Ente ha margini di discrezionalità nella decisione di impegnare singole spese (in via esemplificativa: utilizzo di forme di lavoro temporaneo, prestazioni di lavoro straordinario, trattamento accessorio).

Laddove, al contrario, le singole spese risultino da atti non modificabili in base a scelte discrezionali dell'Ente (ad esempio perché collegate a rapporti di lavoro a tempo indeterminato o a tempo determinato in corso di esecuzione) è evidente che l'Ente non potrà intervenire per conseguire con immediatezza l'obiettivo. E' altrettanto evidente, però, che dal momento dell'entrata in vigore del co. 11 dell'art. 4 ter del d.l. n. 16, conv. dalla legge n. 44 del 2012 (2 marzo 2012), tutte le scelte discrezionali dell'Ente in materia di spesa di personale devono essere dirette, anche ricorrendo a diverse modalità organizzative dei servizi (sia interne all'Ente che esterne, applicando le previsioni contenute nell'art. 14, co. 27 e segg. del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, conv. dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, come modificata ed integrata dall'art. 19 del d.l. 6 luglio 2012, n. 95, conv. dalla legge 7 agosto 2012, n. 135), a ridurre detta tipologia di spesa entro il limite di quella impegnata nel 2008 in modo da assicurare, quanto prima possibile, l'osservanza dell'art. 1, co. 562 della legge finanziaria per il 2007 nel testo attualmente vigente.

6. In relazione ai singoli quesiti posti dal Sindaco di Carrù nella richiesta di parere oggetto di esame in questa sede, la Sezione, richiamate le considerazioni svolte ai punti precedenti, osserva quanto segue:

6.1. La modifica apportata dal legislatore all'art. 1, co. 562 della Legge finanziaria del 2007 implica che il nuovo limite sia dato dall'effettiva spesa di personale impegnata nel 2008, comprensiva, quindi, dei costi dipendenti dai rinnovi contrattuali riferiti al periodo 2004 – 2008. Il co. 11 dell'art. 4 ter del d.l. n. 16, conv. dalla legge n. 44 del 2012 si è limitato a cambiare l'anno di riferimento, senza mutare altri elementi cosicché per individuare sia le spese comprese che quelle escluse valgono le regole e le indicazioni sinora ordinariamente applicate dagli Enti locali e riassunte nella Relazione alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti (art. 1, commi 166 e ss. legge finanziaria per il 2006) dell'organo di revisione contabile (da ultimo e con riferimento

all'esercizio 2012 approvata dalla Sezione delle Autonomie con deliberazione del 12 giugno 2012).

6.2. La mancata osservanza del limite di spesa non prevede l'applicazione di alcuna specifica sanzione a carico dell'Ente locale ma, costituendo violazione di una disposizione imperativa di finanza pubblica, potrebbe comportare l'insorgenza di responsabilità amministrativa in capo agli Amministratori o dirigenti che hanno concorso alla violazione della disposizione adottando atti dopo la modifica del co. 562 dell'art. 1 della Legge finanziaria per il 2007, operata dal co. 11, dell'art. 4 ter del d.l. n. 16, convertito dalla legge n. 44 del 2012 (2 marzo 2012).

6.3. In merito alla possibilità di procedere a nuove assunzioni nel corso del 2012, valgono ancora le osservazioni formulate dalle Sezioni riunite della Corte che hanno ritenuto che *“per i comuni di minori dimensioni non soggetti alle regole del patto di stabilità interno, i vincoli alle assunzioni di personale applicabili nel triennio 2011 – 2013 sono quelli contenuti nell'articolo 1, comma 562 della legge finanziaria per il 2007, nel testo fatto salvo dall'articolo 14, comma 10, del DL n. 78 del 2010. Il comma 9 del citato articolo 14 trova applicazione nei confronti degli enti locali sopraindicati limitatamente alla prima parte in cui pone un divieto assoluto di assunzioni – da intendere come riferito a tutti i comuni soggetti o meno al patto di stabilità interno – nei quali il rapporto fra la spesa di personale e quella corrente sia pari o superiore alla percentuale indicata”* (Corte dei conti, sez. riun. contr. 25 gennaio 2011, n. 3 e 4).

Conseguentemente è possibile procedere a nuove assunzioni in sostituzione di rapporti di lavoro cessati in precedenza (anche nel 2010), sempre che l'Ente rispetti il limite di spesa riferito all'esercizio 2008.

6.4. I Comuni con popolazione compresa tra 1.001 e 5.000 abitanti dal 2013 dovranno osservare la disciplina relativa al Patto di stabilità interno (art. 16, co. 31, del d.l. 13 agosto 2011, n. 138, conv. dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, recante *“Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo”*) e, pertanto, saranno assoggettati anche alla disciplina relativa alle spese di personale e ai vincoli per le assunzioni dettata per gli Enti sottoposti al Patto.

In proposito la Sezione delle autonomie della Corte ha rilevato che *“l'estensione del Patto a tutti i Comuni con popolazione superiore a 1.000 abitanti, oltre a non presentare specifiche incompatibilità sul piano formale, non offre motivi plausibili per sottrarre taluni di essi all'immediata e uniforme applicazione dei vincoli di contenimento della spesa, alla luce, soprattutto, dei recenti interventi correttivi di finanza*

pubblica dettati dalla eccezionale situazione di crisi finanziaria. Invero, l'esigenza di assicurare il mantenimento di servizi minimi ed essenziali, in contesti in cui la riorganizzazione delle residue risorse umane disponibili all'interno del singolo ente locale non è in grado di evitare una sostanziale paralisi degli stessi, può trovare adeguata compensazione in misure di razionalizzazione della spesa che facciano leva sull'associazionismo comunale previsto e disciplinato dall'art. 16 del citato D.L. n. 138/2011, quale modulo organizzativo più flessibile, economico ed efficiente fruibile ai fini dell'esercizio di tutte le funzioni fondamentali e dei correlati servizi pubblici di competenza comunale...(omissis). Sebbene non siano state previste specifiche disposizioni di diritto intertemporale volte a regolare il passaggio tra i due assetti normativi, l'estensione della disciplina del Patto ai Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti è avvenuta assicurando, comunque, un congruo arco temporale durante il quale gli stessi enti potranno provvedere a riprogrammare non soltanto le procedure di reclutamento, in linea con il preannunciato regime vincolistico, ma anche i livelli complessivi di spesa, così da poterli rendere compatibili con i previsti obiettivi di saldo finanziario..." (Corte conti, Sez. Autonomie, 11 maggio 2012, n. 6).

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Regione Piemonte,

rende il parere chiesto dal Sindaco del Comune di Carrù, con nota in data 2 luglio 2012, pervenuta per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali del Piemonte in data 23 luglio 2012, nei termini indicati sopra.

Copia del parere sarà trasmessa a cura del Direttore della Segreteria al Consiglio delle Autonomie Locali della Regione Piemonte ed all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta.

Così deliberato in Torino nell'adunanza del 29 agosto 2012.

Il Consigliere Relatore
F.to Dott. Giancarlo Astegiano

Il Presidente
F.to Dott.ssa Enrica Laterza

Depositato in Segreteria il **30/08/2012**
Il Funzionario Preposto
F.to Dott. Federico SOLA