



SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'UMBRIA

composta dai magistrati:

Presidente di Sezione	Dott. Benito CARUSO	Presidente
Consigliere	Dott. Romano DI GIACOMO	Componente
Referendario	Dott.ssa Beatrice MENICONI	Componente - relatore
Referendario	Dott. Antonio DI STAZIO	Componente

NELLA CAMERA DI CONSIGLIO DEL 12 APRILE 2012

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

VISTO il T.U. delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e le successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali;

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

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;

VISTE le leggi n. 15 del 4 marzo 2009 e n. 69 del 18 giugno 2009;

VISTO il D.L. 78 del 1 luglio 2009, convertito, con modificazioni, nella legge 3 agosto 2009, n. 102, recante tra l'altro disposizioni in materia di attività consultiva della Corte dei conti;

VISTA la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14 del 16 giugno 2000 recante il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della stessa Corte e successive modificazioni;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie approvata nell'adunanza del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 4 giugno 2009, n. 9, contenente "Modificazioni ed integrazioni degli Indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo";

VISTA la deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte dei Conti n. 54/CONTR/2010;

VISTA la richiesta di parere del Sindaco del Comune di Narni del 7 marzo 2012, trasmessa per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali dell'Umbria il 13 marzo 2012;

VISTO l'ordine del giorno del 12 aprile 2012, con il quale la questione relativa alla suddetta richiesta di parere è stata deferita all'esame collegiale della Sezione;

UDITO il relatore, Dott.ssa Beatrice Meniconi;

FATTO

Il Consiglio delle Autonomie locali dell'Umbria in data 13 marzo 2012 ha trasmesso alla Sezione regionale di controllo la richiesta di parere del 7 marzo 2012 inoltrata dal Sindaco del Comune di Narni ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge 8 giugno 2003, n. 131, al fine di conoscere se "l'assunzione di personale a tempo indeterminato effettuata dal Comune capofila di un Ambito sociale composto da 11 Comuni per funzioni erogate per l'intero ambito e con fondi totalmente finanziati dalla Regione rientra nei limiti di assunzioni del 20% della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente."

DIRITTO

L'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003 n. 131 attribuisce alle Regioni e, tramite il Consiglio delle Autonomie locali, se istituito, anche ai Comuni, Province e Città metropolitane la facoltà di richiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

La Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, nell'adunanza del 27 aprile 2004, ha stabilito indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, modificati ed integrati con successive delibere n.5/AUT/2006 e n.9/SEZAUT/2009.

Alla luce dei richiamati indirizzi occorre verificare per ciascuna richiesta di parere la contemporanea ricorrenza della legittimazione del soggetto richiedente (profilo soggettivo) e della attinenza del quesito a questioni generali ed astratte concernenti la materia della contabilità pubblica (profilo oggettivo).

Ciò in quanto, con le decisioni da ultimo richiamate, si è precisato che la legittimazione a richiedere i pareri è limitata esclusivamente agli enti espressamente individuati dal legislatore nella legge n. 131/2003, tra i quali rientrano i Comuni, che agiscono per il tramite del legale rappresentante, e con l'intermediazione del Consiglio delle autonomie locali.

La funzione consultiva, si è poi chiarito, non può intendersi come attività di consulenza generale agli enti, ma è ristretta esclusivamente alle materie di contabilità pubblica, relative quindi ai bilanci pubblici ed alle norme e principi che disciplinano la gestione finanziaria e del patrimonio. In proposito è stato precisato che sono da ricomprendersi anche le materie indicate dal legislatore con previsione di limiti e divieti (es. leggi finanziarie) che si ripercuotono sulla sana gestione finanziaria e sugli equilibri di bilancio dell'ente (S.R. della Corte dei conti, deliberazione n. 54 del 2010).

Inoltre la funzione consultiva deve intendersi limitata a temi di carattere generale ed astratto - con ciò escludendo l'ammissibilità di richieste di pareri che comportino valutazioni nel merito di procedimenti amministrativi già adottati o da adottarsi da parte dell'ente, e/o su specifici casi concreti di gestione - e non può riguardare quesiti che implicino valutazioni su fattispecie di responsabilità oggetto d'iniziativa giudiziarie, anche eventuali, della Procura della stessa Corte dei conti o comunque potenzialmente oggetto di esame da parte di altri organi di giurisdizione.

Alla luce dei suddetti orientamenti il Collegio ritiene che la richiesta di parere sia ammissibile sotto il profilo soggettivo, in quanto formulata dal Sindaco del Comune di Narni ed inoltrata alla Corte dei conti per il tramite del Consiglio delle Autonomie dell'Umbria, ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131.

La richiesta si manifesta fondata anche dal punto di vista oggettivo, poiché concerne l'interpretazione e l'applicazione di disposizioni normative in materia di vincoli di finanza pubblica alla spesa del personale, con i caratteri di generalità ed astrattezza.

Entrando nel merito occorre precisare che il Comune di Narni ha chiesto di conoscere se l'assunzione di personale a tempo indeterminato, con fondi totalmente finanziati dalla Regione, effettuata dal Comune per funzioni erogate per un ambito sociale composto da più comuni, debba sottostare al limite del 20 per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente.

La normativa cui il Comune fa riferimento è contenuta nell'articolo 76, comma 7, del decreto legge 25 giugno 2008 n. 112, convertito nella legge n. 133 del 6 agosto 2008, n. 133, più volte sostituito e modificato, da ultimo dall'articolo 4, comma 103, lettera a) della legge 12 novembre 2011, n. 183 che, con effetti a decorrere dal 1° gennaio 2012, tra l'altro dispone " 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 20 per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente."

Con il quesito in esame si tratta dunque di decidere se il doppio vincolo in materia di spese del personale posto dalla predetta disposizione (possono assumere solo gli Enti con spese di personale inferiori al 50% della spesa corrente, ma solo entro il predetto limite del 20% delle cessazioni dell'anno precedente) riguardi anche il personale assunto dal Comune il cui costo sia totalmente finanziato dalla Regione.

In proposito si osserva che il legislatore non ha fornito una definizione univoca e chiara di quali voci concorrono a definire l'aggregato "spesa di personale".

Sul punto una recente pronuncia ha messo in luce che "si tratta di una voce di spesa che, sebbene di notevole impatto, dal momento che assorbe rilevanti risorse finanziarie degli EE.LL., sembra assumere una composizione diversa a seconda che la si consideri al fine del contenimento della spesa di personale (rispetto ad esercizi pregressi o rispetto alla spesa corrente nel suo insieme), o, ancora, la si rilevi ai fini del controllo, dell'analisi e del monitoraggio del lavoro nelle PP.AA. La nozione suddetta può avere riferimento a finalità

conoscitive e di controllo degli aggregati di finanza pubblica(es. conto annuale), a finalità di trasparenza gestionale, ovvero, come nel caso in esame, per un motivo più specifico che si connette ai *livelli assunzionali* considerati in relazione alla situazione di *equilibrio del bilancio dell'ente* e agli obiettivi del coordinamento finanziario." Si è concluso nel senso che "... al fine di verificare il rispetto dei parametri d'incidenza tra le spese di personale e la spesa corrente, l'aggregato spese di personale può essere direttamente riferito a quello già impiegato per l'applicazione del comma 557, come descritto nelle linee guida al bilancio di previsione per il 2010, ma [operando] un correttivo per ristabilire l'equilibrio del confronto con l'insieme della spesa corrente. In tale prospettiva vanno incluse nell'aggregato "spesa del personale" le voci escluse ai fini dell'applicazione del comma 557." (S.R. in sede di controllo, deliberazione n. 27/CONTR/11 del 16 marzo 2011).

Al riguardo sull'argomento è intervenuta anche una successiva pronuncia che ha specificato "...pur escludendo (in conformità all'interpretazione espressa dalla Sezioni riunite della Corte dei conti nella deliberazione 27/CONTR/2011 sopra citata) che, ai fini del calcolo della percentuale delle spese di personale sulle spese correnti, sussista una esatta coincidenza tra l'aggregato spese di personale utilizzato per la verifica dell'obbligo di riduzione delle spese stesse (art.14, c.7, D.L. 78/2010) e l'aggregato spese di personale da rapportare alle spese correnti al fine di contenere l'aumento del personale (art.14, c.9, D.L. 78/2010), si ritiene che, nel calcolo delle spese del personale da rapportare alle spese correnti al fine di verificare il rispetto del limite del 40% [ora 50%], siano comunque escluse quelle voci di spesa, oggetto di finanziamenti o di rimborso da parte di soggetti esterni, nella misura del finanziamento o del rimborso e quindi per la parte in cui la spesa non grava, né direttamente nè indirettamente, sull'ente considerato ma su un altro soggetto. In linea di principio infatti non sembra corretto definire la categoria contabile della spesa del personale in termini puramente formali e nominalistici riconducendo ad essa qualsiasi somma pagata al dipendente. Occorre invece fare riferimento sia alla natura della specifica voce di spesa sia all'impatto che tale spesa può avere sulla gestione finanziaria dell'ente. La sussunzione di determinate voci nell'ambito degli oneri del personale è esclusa qualora si tratti di somme completamente a carico di altri soggetti pubblici o privati (Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, delibera n.9/2010) anche in relazione al limite del 40% [ora 50%] del rapporto tra la spesa del personale e la spesa corrente previsto dalla norma in argomento (Corte dei conti, sez. controllo Toscana, n.111 del 4 ottobre 2010) o di compensi pagati con fondi che si autoalimentano con i frutti della attività svolta dai dipendenti stessi e di conseguenza non comportano un effettivo aumento di spesa (Corte dei conti, sez. controllo Lombardia, n.1046 del 10 dicembre 2010). " (Corte dei conti, Sez. controllo Calabria, n. 525 del 18 novembre 2011).

Nel caso in esame si osserva che l'assunzione di personale a tempo indeterminato operata dal Comune capofila non avrebbe al momento alcuna sostanziale incidenza sul bilancio del Comune stesso, né sui singoli comuni partecipanti, non comportando alcun aggravio finanziario per gli stessi.

Si tratta infatti di una spesa che, secondo quanto affermato dal Comune di Narni, è totalmente finanziata con fondi provenienti da un soggetto esterno al Comune, (nel caso specifico dalla Regione).

In proposito però è stato chiarito che "...poiché tale spesa non sia computata dal Comune ai fini dell'art. 76, comma 7, della legge 133/2008, in quanto finanziata dalla Regione, è comunque necessario che la Regione abbia almeno impegnato le somme corrispondenti (al fine di evitare il rischio che possa successivamente essere addebitata al Comune) e che non sussista, al momento del mancato computo, l'obbligo per il Comune di stabilizzare, anche in un momento successivo, il personale..", ed ancora "...In rapporto all'art. 76, comma 7, della legge 133/2008, ai fini del calcolo della spesa del personale appare comunque opportuno evidenziare che deve essere computata da parte del Comune la spesa finanziata da ente esterno (es. Regione) per (lavoratori) .. stabilizzati dal Comune in quanto, a seguito della stabilizzazione, tali soggetti diventano a tutti gli effetti dipendenti del Comune (Corte dei conti, sez. controllo Calabria, n. 67 del 1 marzo 2011; Ragioneria generale dello Stato, nota n. 34748 del 31 marzo 2008 e nota n. 38544 del 6 maggio 2010). (Corte dei conti, sez. controllo Calabria, n. 525 del 18 novembre 2011).

Quanto detto è applicabile anche al caso di specie in quanto l'eventuale assunzione a tempo indeterminato comporterebbe per il personale l'acquisizione dello status di dipendenti del Comune a tutti gli effetti anche a seguito del venir meno dello svolgimento delle funzioni connesse all'Ambito sociale di destinazione. Poiché in tale ultimo caso i relativi oneri sarebbero a carico del Comune, l'assunzione di personale a tempo indeterminato effettuata dal Comune capofila di un Ambito sociale per funzioni erogate per l'intero ambito e con fondi totalmente finanziati dalla Regione rientra nei limiti posti dall'articolo 76, comma 7 del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112 convertito in legge 6 agosto 2008, n. 133, coerentemente con quanto indicato dalla Sezione regionale di controllo per la Calabria con deliberazione n. 525 del 18 novembre 2011 e con la nota n. 38544 del 6 maggio 2010 del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato.

Va infine precisato che la deliberazione n. 83 del 9 novembre 2001 della Sezione regionale di controllo per la regione Sardegna, richiamata dal Comune di Narni, si riferisce invece al divieto dell'aumento del totale delle spese per il personale posto dalla legge finanziaria per il 2007, stabilendo che " non soggiacciono ai limiti contenuti nell'art. 1, commi 557, 561 e 562 della L. n. 296/2006 le assunzioni di personale a tempo indeterminato derivanti dai processi di decentramento di funzioni e competenze stabilite con legge regionale, il cui onere è finanziato con risorse regionali ". La stessa deliberazione n. 83 ha anche precisato che, quando "...cesseranno i trasferimenti regionali destinati a coprire il costo delle retribuzioni del personale in questione" [...] " il Comune dovrà far fronte ai predetti oneri con risorse proprie" [...] ed il trattamento economico del personale " ..dovrà essere incluso tra le componenti della spesa per

il personale assoggettata ai vincoli di cui all'art. 1, comma 562, della L. n. 296/2006 nel testo fatto salvo dal D.L. n. 78/2010 convertito con la L. n. 122/2010."

P.Q.M.

Nelle su estese considerazioni è il parere di questa Sezione.

Dispone la trasmissione della presente deliberazione al Comune di Narni ed al Consiglio delle Autonomie locali dell'Umbria.

Così deliberato in Perugia nella Camera di Consiglio del 12 aprile 2012.

Il Relatore

f.to Dott.ssa Beatrice MENICONI

Il Presidente

f.to Dott. Benito CARUSO

DEPOSITATO il 3 Maggio 2012

Il Direttore della Segreteria

f.to Dott.ssa Melita Di Iorio