

Deliberazione n.193/2013/PAR



SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai Magistrati

dott. Antonio De Salvo	presidente;
dott. Massimo Romano	consigliere;
dott. Ugo Marchetti	consigliere;
dott.ssa Benedetta Cossu	primo referendario;
dott. Riccardo Patumi	referendario;
dott. Federico Lorenzini	referendario.

Adunanza del 4 aprile 2013

Visto l'art. 100, comma secondo, della Costituzione;

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

Visto il testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

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;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte dei conti n. 14 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229

dell'11 giugno 2008;

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, decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito in legge 3 agosto 2009, n. 102;

Vista la legge regionale 9 ottobre 2009, n. 13, istitutiva del Consiglio delle Autonomie, insediatosi il 17 dicembre 2009;

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 formulata dal Comune di Molinella con nota del 18 febbraio 2013 pervenuta in Sezione, per il tramite del Consiglio delle autonomie locali;

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

Vista l'ordinanza presidenziale n. 22 del 27 marzo 2013, con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale della sezione;

Udito nella camera di consiglio del 4 aprile 2013 il relatore Benedetta Cossu;

Fatto

Il Sindaco del Comune di Molinella ha formulato alla Sezione un quesito con il quale intende conoscere se la spesa destinata ad incentivare il proprio personale dipendente, occupato presso il Servizio edilizia Privata-Pianificazione urbanistica e presso lo Sportello Unico dell'Edilizia, per il potenziamento delle verifiche e dei controlli sull'attività edilizia possa essere esclusa dall'ambito della

spesa di personale di cui all'articolo 76 d.l. 112/2008, convertito dalla legge 133/2008.

Nelle premesse della richiesta di parere il Sindaco richiama il contenuto della legge regionale 21 ottobre 2004, n. 23 "Vigilanza e controllo dell'attività edilizia" che, agli articoli 2 e 21, prevede, rispettivamente, lo svolgimento da parte dei comuni, anche in forma associata, della vigilanza sull'attività urbanistico edilizia e la possibilità per gli enti, che abbiano carenza di organici, di utilizzare, come forma incentivante alla partecipazione del proprio personale dipendente a progetti finalizzati al potenziamento del controllo sull'attività edilizia, sia parte dei proventi derivanti dal pagamento di sanzioni pecuniarie, che la quota parte del contributo di costruzione prevista dall'articolo 27, comma 5, della legge regionale n. 31 del 2002.

Si rappresenta, inoltre, che la Sezione in indirizzo si sarebbe espressa, a seguito di esplicita richiesta del Comune di Molinella, nel senso di escludere le spese per il personale previste dalla legge regionale 21/10/2004, n. 23, per i controlli edilizi sul territorio dai conteggi previsti dal comma 557 della legge 296/2006.

Si richiama, infine, la deliberazione 51/2011 delle Sezioni Riunite in sede di controllo con la quale sono state escluse dall'ambito di applicazione dell'articolo 9, comma 2 *bis*, d.l. 78/2010 le risorse che confluiscono nel fondo per la contrattazione integrativa destinate a compensare prestazioni professionali per la progettazione di opere pubbliche e quelle dell'avvocatura interna.

Diritto

1. Ammissibilità soggettiva ed oggettiva.

L'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003 - disposizione che costituisce il fondamento normativo della funzione consultiva

intestata alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti - attribuisce alle Regioni e, tramite il Consiglio delle Autonomie locali, se istituito, anche ai Comuni, Province e Città metropolitane la facoltà di richiedere alla Corte dei Conti pareri in materia di contabilità pubblica.

In via preliminare, la Sezione è chiamata a verificare i profili di ammissibilità soggettiva (legittimazione dell'organo richiedente) e oggettiva (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica).

Nel caso in esame, la richiesta di parere è ammissibile sotto il profilo soggettivo in quanto sottoscritta dal Sindaco, organo di vertice dell'Ente ai sensi dell'articolo 50, comma 2, TUEL e in quanto inoltrata a questa Sezione tramite il Consiglio delle Autonomie locali istituito con legge regionale 9 ottobre 2009, n. 13 ed insediatosi il 17 dicembre 2009.

La valutazione dei presupposti di ammissibilità oggettiva è volta ad accertare, oltre l'inerenza del quesito proposto con le materie di contabilità pubblica, la rilevanza generale della questione proposta, la mancanza di diretta funzionalità della richiesta di parere rispetto all'adozione di concreti atti di gestione, l'assenza di valutazione su comportamenti amministrativi già compiuti o su provvedimenti già adottati, l'assenza di interferenze con la funzione giurisdizionale intestata alla Corte dei conti o ad altre giurisdizioni, né con procedimenti in corso presso la Procura della Corte dei conti.

In relazione al primo presupposto, le Sezioni Riunite della Corte dei conti, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'articolo 17, co. 31, d.l. 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione di contabilità

pubblica “strumentale” all’esercizio della funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali di controllo. Tale locuzione 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 da principi di coordinamento della finanza pubblica (...), contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell’Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio”* (SS.RR., Deliberazione 17 novembre 2010, n. 54).

Ciò premesso, la Sezione ritiene che la richiesta di parere in esame sia ammissibile anche sul piano oggettivo in quanto concernente l’interpretazione di disposizioni di legge (art. 76, comma 7, d.l. 112/2008) in tema di limiti alle facoltà assunzionali che gli enti locali sono tenuti ad osservare ai fini del coordinamento della finanza pubblica.

In ordine alla sussistenza degli altri requisiti di ammissibilità oggettiva, la Sezione ritiene che la richiesta di parere in esame presenti il carattere della generalità nei limiti in cui potranno essere indicati principi utilizzabili anche da parte di altri enti qualora insorgesse la medesima questione interpretativa; non interferisce con funzioni di controllo o giurisdizionali svolte dalla magistratura contabile e neppure con un giudizio civile o amministrativo pendente.

2. Merito

2.1. Preliminarmente la Sezione ritiene opportuno precisare che l’esclusione dai limiti previsti per gli enti assoggettati alla disciplina del patto di stabilità dall’articolo 1, comma 557, legge

296/2006 delle spese previste dalla legge regionale 21/10/2004, n. 23 per i controlli da parte dei Comuni sullo svolgimento dell'attività edilizia non è, come sembra desumersi dalla premessa della richiesta di parere in esame, stata oggetto di una specifica pronuncia da parte di questa Sezione regionale di controllo, ma, viceversa, costituisce un orientamento del Consiglio delle Autonomie locali al quale il Comune di Molinella aveva rivolto il relativo quesito.

Ciò premesso, la Sezione ritiene di non doversi pronunciare su tale aspetto, in considerazione della circostanza che si tratta di una questione non rilevante ai fini della soluzione del quesito in esame che, come si è anticipato nella narrativa in fatto e come si avrà modo di precisare nel prosieguo, ha ad oggetto la possibilità o meno di escludere dal vincolo di cui all'articolo 76 d.l. 112/2008 una determinata tipologia di spesa di personale prevista da una legge regionale.

Non sembra parimenti conferente il richiamo alla delibera delle Sezioni Riunite in sede di controllo 51/2011 in tema di interpretazione dell'articolo 9, comma 2 *bis*, d.l. 78/2010 (disposizione che ha limitato, per il triennio 2011-2013, la crescita dei fondi per la contrattazione integrativa) in quanto con il quesito posto si chiede alla Sezione unicamente di conoscere se la spesa destinata all'incentivazione del personale dipendente, a mezzo del progetto finalizzato ad incrementare l'attività di controllo sullo svolgimento dell'attività edilizia (art. 2, comma 7, l.r. 21 ottobre 2004, n. 23), possa essere esclusa dall'aggregato "spesa di personale" di cui all'articolo 76, comma 7, d.l. 112/2008, convertito, con modificazioni, in legge 133/2008.

2.2. Così delimitato l'ambito oggettivo della richiesta di parere, la Sezione ritiene opportuno rammentare che sul significato

da attribuire al predetto aggregato, utile ai fini del calcolo dell'incidenza percentuale sulla spesa corrente ai sensi dell'articolo 76, comma 7, d.l. cit¹. (modificato dapprima dall'articolo 14, comma 9, d.l. 78/2010 e successivamente dall'articolo 28, comma 11 *quater*, d.l. 201/2011) si sono già ampiamente pronunciate le Sezioni Riunite in sede di controllo, con la deliberazione n. 27/CONTR/2011. Al punto n. 6 della predetta deliberazione, le Sezioni Riunite - dopo aver premesso che *"l'accezione spesa di personale, tendenzialmente univoca, è suscettibile di diverse configurazioni (non a caso si parla di aggregato di spesa per il personale) in ragione delle finalità perseguite dalle norme che di volta in volta vi fanno riferimento"*, che *"il legislatore, nonostante sia più volte intervenuto per indicare a regioni e EE.LL. gli obiettivi di contenimento quantitativo, non si è tuttavia preoccupato di fornire una definizione univoca e chiara di quali voci concorrono a definire l'aggregato spese di personale"* – hanno ritenuto che il vincolo fissato nell'articolo 76, comma 7, d.l. 112/2008, pur non prevedendo in via diretta un obbligo di riduzione della spesa, persegue la finalità di contenere la spesa di personale, imponendo un limite alle assunzioni, qualora si raggiunga una determinata soglia percentuale (50%) in rapporto alla spesa corrente. Trattandosi, pertanto, di un vincolo di natura strutturale all'incremento della consistenza del personale, è stato stabilito che l'aggregato "spesa di personale" deve essere considerato nel suo complesso, al lordo di tutte le voci escluse ai fini dell'applicazione del comma 557.

Conclusivamente, ritiene la Sezione che la tipologia di spesa per il personale (incentivi per il potenziamento della vigilanza e

¹ Nella formulazione attuale della norma si stabilisce un divieto di assunzione per gli enti la cui spesa di personale presenti un'incidenza percentuale pari o superiore al cinquanta per cento sulla spesa corrente.

controllo sull'attività edilizia previsti dall'art. 2, comma 7, l.r. 23/2004) indicata dal Comune istante nella richiesta di parere non possa essere esclusa dal relativo aggregato ai fini della verifica del rispetto dell'incidenza sulla spesa corrente ex art. 76, comma 7, d.l. 112/2008 e s.m.i.

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 – mediante posta elettronica certificata - al Sindaco del Comune di Molinella 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 4 aprile 2013.

Il presidente

F.to (*Antonio De Salvo*)

Il relatore

F.to (*Benedetta Cossu*)

Depositata in segreteria il 4 aprile 2013.

Il Direttore di segreteria

F.to (*Rossella Broccoli*)