

Logo
REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
IN
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA
CAMPANIA

Composta dai Magistrati:

dott. Ciro Valentino	Presidente
dott. Silvano Di Salvo	Consigliere
dott.ssa Rossella Bocci	Primo Referendario (relatore)
dott.ssa Innocenza Zaffina	Primo Referendario
dott. Francesco Sucameli	Referendario
dott.ssa Raffaella Miranda	Referendario
dott.ssa Carla Serbassi	Referendario

nella camera di consiglio del 6 novembre 2014

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

Vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

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 le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (T.U.E.L.);

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la deliberazione n. 1/pareri/2004 del 3 novembre 2004 con la quale la Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento e sulla formulazione dei pareri previsti dall'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista la nota n. 12970 del 06.10.2014 (prot. CdC n. 4749 del 06.10.2014) con la quale il comune di Saviano (Na) ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla prefata richiesta;

Udito il relatore, Rossella Bocci.

OGGETTO DEL PARERE

La richiesta di parere è avanzata dal comune in epigrafe, in relazione all'interpretazione dell'art. 9, comma 28 del D.L. 31 maggio 2010 n. 78, come modificato dall'art. 4, comma 102 della legge n. 183/2011 e ss. mm. e alla sua portata applicativa.

Segnatamente, il quesito sollevato trae origine dalla disposizione introdotta dall'art.11, comma 4-bis della legge 11 agosto 2014, n. 114, di conversione con modificazioni del decreto legge 24 giugno 2014, n.90 che ha modificato il citato art. 9, comma 28 stabilendo che: *"Le limitazioni previste dal presente comma non si applicano agli enti locali in regola con l'obbligo di riduzione delle spese di personale di cui ai commi 557 e 562 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e successive modificazioni, nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente"*.

Il quesito così prosegue: *"La norma così formulata sembra rimuovere, per i casi ivi considerati, ogni riferimento all'anno 2009 ponendo quale nuovo e unico limite quello delle risorse disponibili a legislazione vigente e, tuttavia, il testo coordinato dell'art. 9, comma 28, in esame prosegue statuendo che: "Resta fermo che comunque la spesa complessiva non può essere superiore alla spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009"*.

Il Comune istante chiede, pertanto, un parere su quale sia l'ambito di applicazione della deroga introdotta dall'art. 11, comma 4-bis della legge 11 agosto 2014, n. 114 all'art. 9, comma 28 del citato d.l. n.78/2010 in materia di limiti di assunzione nell'ambito del lavoro flessibile e, più precisamente, se essa trova unico limite nel contesto generale delle risorse disponibili a legislazione vigente oppure se le predette assunzioni flessibili trovano limite, in ogni caso, nella spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009.

DIRITTO

1. In rito, ricorda la Sezione che l'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 prevede che gli enti locali possano chiedere pareri in materia di contabilità pubblica alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti *"... di norma, tramite il Consiglio delle Autonomie Locali ..."*. In proposito, si richiama l'orientamento sin qui seguito da tutte le Sezioni, dal quale non vi è motivo per discostarsi, secondo cui la mancata costituzione di detto Organismo (pur previsto nello Statuto della regione Campania approvato con la legge regionale n 6 del 28 maggio 2009) non può fondare ragioni di preclusione dell'esercizio di una facoltà attribuita dalla legge agli Enti Locali ed alla stessa Regione. Pertanto, nelle more della costituzione, nella regione

Campania, del predetto Consiglio delle Autonomie Locali, la richiesta di parere deve considerarsi ammissibile, sotto il profilo soggettivo, se ed in quanto formulata – come nel caso di specie - dal Sindaco, quale organo di vertice dell'Amministrazione comunale, legittimato ad esprimere la volontà dell'ente, essendo munito di rappresentanza legale esterna ai sensi dell'art. 50 del decreto legislativo n. 267/2000.

Quanto alla necessaria disamina dei requisiti oggettivi di ammissibilità, va richiamato l'indirizzo espresso dalla deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010, secondo cui la nozione di contabilità pubblica, strumentale alla funzione consultiva, deve assumere un ambito limitato alle normative 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 ed i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione della spesa, l'indebitamento, la rendicontazione ed i relativi controlli. Sempre sotto il profilo oggettivo, è stato chiarito dalla Corte dei conti che *"la materia della contabilità pubblica (...) non potrebbe investire qualsiasi attività degli enti che abbia comunque riflessi di natura finanziaria-patrimoniale"*, in quanto *"ciò non solo rischierebbe di vanificare lo stesso limite imposto dal legislatore, ma comporterebbe l'estensione dell'attività consultiva delle Sezioni regionali a tutti i vari ambiti dell'azione amministrativa con l'ulteriore conseguenza che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti diventerebbero organi di consulenza generale delle autonomie locali. In tal modo, la Corte verrebbe, in varia misura, inserita nei processi decisionali degli enti, condizionando quell'attività amministrativa su cui è chiamata ad esercitare il controllo che, per definizione, deve essere esterno e neutrale"* (Sezione delle autonomie, deliberazione n. 5 del 17/02/2006).

L'esercizio della funzione consultiva è da interpretare alla stregua dei principi sopra enunciati e coerentemente con quanto ribadito, di recente, dalla Sezione delle autonomie, secondo cui *"l'ausilio consultivo, per quanto possibile, deve essere reso senza costituire un'interferenza con le funzioni requirenti e giurisdizionali, e ponendo attenzione ad evitare che, di fatto, si traduca in un'intrusione nei processi decisionali degli enti territoriali"* (Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 3/SEZAUT/2014/QMIG).

In particolare, la funzione di cui al cit. art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 non può tradursi nella valutazione di una vicenda amministrativo-gestionale specifica e concreta già perfezionatasi o in itinere, né attenere a questioni anche potenzialmente oggetto di indagini della procura regionale o di giudizio innanzi alla sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti. E' da evitare, altresì, l'interferenza con le altre funzioni di controllo intestate a questa Sezione regionale di controllo.

Alla luce dei sopra richiamati principi e senza attingere in alcun modo ad una verifica della concreta fattispecie sottostante, ritiene il Collegio che il parere in esame, attinente

all'interpretazione di normativa dettata in materia di contenimento della spesa del personale e di concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, sia oggettivamente ammissibile.

2. In relazione al merito del quesito preliminarmente si riporta il testo dell'art. 9, comma 28 del D.L. n. 78/2010, vigente: " 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. I limiti di cui al primo e al secondo periodo non si applicano, anche con riferimento ai lavori socialmente utili, ai lavori di pubblica utilità e ai cantieri di lavoro, nel caso in cui il costo del personale sia coperto da finanziamenti specifici aggiuntivi o da fondi dell'Unione europea; nell'ipotesi di cofinanziamento, i limiti medesimi non si applicano con riferimento alla sola quota finanziata da altri soggetti. 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 gli enti locali in sperimentazione di cui all'articolo 36 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, per l'anno 2014, il limite di cui ai precedenti periodi è fissato al 60 per cento della spesa sostenuta nel 2009. A decorrere dal 2013 gli enti locali possono superare il predetto limite per le assunzioni strettamente necessarie a garantire l'esercizio delle funzioni di polizia locale, di istruzione pubblica e del settore sociale nonché per le spese sostenute per lo svolgimento di attività sociali mediante forme di lavoro accessorio di cui all' articolo 70, comma 1, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276. **Le limitazioni previste dal presente comma non si applicano agli enti locali in regola con l'obbligo di riduzione delle spese di personale di cui ai commi 557 e 562 dell' articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 , e successive modificazioni, nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente. Resta fermo che comunque la spesa complessiva non può essere superiore alla spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009.** Per il comparto scuola e per quello delle istituzioni di alta formazione e specializzazione

artistica e musicale trovano applicazione le specifiche disposizioni di settore. Resta fermo quanto previsto dall'articolo 1, comma 188, della legge 23 dicembre 2005, n. 266. Per gli enti di ricerca resta fermo, altresì, quanto previsto dal comma 187 dell'articolo 1 della medesima legge n. 266 del 2005, e successive modificazioni. Alle minori economie pari a 27 milioni di euro a decorrere dall'anno 2011 derivanti dall'esclusione degli enti di ricerca dall'applicazione delle disposizioni del presente comma, si provvede mediante utilizzo di quota parte delle maggiori entrate derivanti dall'articolo 38, commi 13-bis e seguenti. Al fine di assicurare la continuità dell'attività di vigilanza sui concessionari della rete autostradale, ai sensi dell' art.11, comma 5, secondo periodo, del decreto-legge n. 216 del 2011, il presente comma non si applica altresì, nei limiti di cinquanta unità di personale, al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti esclusivamente per lo svolgimento della predetta attività; alla copertura del relativo onere si provvede mediante l'attivazione della procedura per l'individuazione delle risorse di cui all' articolo 25, comma 2, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 , convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98. Il presente comma non si applica alla struttura di missione di cui all'art. 163, comma 3, lettera a), del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163. Il mancato rispetto dei limiti di cui al presente comma costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale. Per le amministrazioni che nell'anno 2009 non hanno sostenuto spese per le finalità previste ai sensi del presente comma, il limite di cui al primo periodo è computato con riferimento alla media sostenuta per le stesse finalità nel triennio 2007-2009”.

3. La novella recata dall'art. 11, comma 4 bis della legge 11/08/2014 n. 114 di conversione del D.L. 24/06/2014 n. 90, ha inserito all'articolo 9, comma 28, del D. L. 31/05/2010, n. 78, convertito dalla L. 30/07/2010, n. 122, dopo le parole: "articolo 70, comma 1, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276" il seguente periodo: "Le limitazioni previste dal presente comma non si applicano agli enti locali in regola con l'obbligo di riduzione delle spese di personale di cui ai commi 557 e 562 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e successive modificazioni, nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente".

Si rammenta che l'art. 1, comma 557, della legge 27/12/2006 n. 296, ai fini del concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, impone agli enti sottoposti al patto di stabilità interno di assicurare la riduzione delle spese di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali, garantendo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale, con azioni da modulare nell'ambito della propria autonomia e rivolte, in termini di principio, ai seguenti ambiti prioritari di intervento: a) riduzione dell'incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti, attraverso parziale reintegrazione dei cessati e contenimento della spesa per il lavoro flessibile; b)

razionalizzazione e snellimento delle strutture burocratico-amministrative, anche attraverso accorpamenti di uffici con l'obiettivo di ridurre l'incidenza percentuale delle posizioni dirigenziali in organici; c) contenimento delle dinamiche di crescita della contrattazione integrativa, tenuto anche conto delle corrispondenti disposizioni dettate per le amministrazioni statali.

A tale proposito va ricordato la stessa Corte Costituzionale, con la sentenza n. 27 depositata in data 25/02/2014, ha sottolineato che il citato comma 557 dell'art. 1 della legge n. 296/2006 rappresenta un principio generale di «coordinamento della finanza pubblica» e con la sentenza n. 108 dell'1/04/2011 ha chiarito che trattasi di normativa, ispirata alla finalità del contenimento della spesa pubblica che rientra tra i principi fondamentali nella materia del coordinamento della finanza pubblica, in quanto pone obiettivi di riequilibrio, senza, peraltro, prevedere strumenti e modalità per il perseguimento dei medesimi. Infatti, ritiene la Corte, *"...la spesa per il personale, per la sua importanza strategica ai fini dell'attuazione del patto di stabilità interno (data la sua rilevante entità), costituisce non già una minuta voce di dettaglio, ma un importante aggregato della spesa di parte corrente, con la conseguenza che le disposizioni relative al suo contenimento assurgono a principio fondamentale della legislazione statale"*.

Anche gli enti non sottoposti alle regole del patto di stabilità interno sono sottoposti alla disciplina prevista dalla citata legge n. 296/2006 che all'art. 1, comma 562 prevede che 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.

Il comma 557-quater dell'art. 1 della legge n. 296/2006, introdotto dall'art. 3, comma 5 bis, del D.L. n. 90/2014, prevede, ai fini dell'applicazione del citato comma 557, che a decorrere dall'anno 2014, gli enti assicurano, nell'ambito della programmazione triennale dei fabbisogni di personale, il contenimento delle spese di personale con riferimento al valore medio del triennio precedente alla data di entrata in vigore della nuova normativa.

Si precisa, peraltro, che le limitazioni previste in tema di lavoro flessibile all'articolo 9, comma 28, del D. L. 31/05/2010, n. 78, dalla novella legislativa (11, comma 4 bis della legge 11/08/2014 n. 114 di conversione del D.L. 24/06/2014 n. 90) a favore degli enti locali in regola con l'obbligo di riduzione delle spese di personale di cui ai commi 557 e 562 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, non escludono la permanenza dell'obbligo di legge di contenere la spesa complessiva delle forme di lavoro flessibile, nei limiti di quella sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009. In tal senso il chiaro disposto normativo: "Le limitazioni previste dal presente comma non si applicano agli enti locali in regola con l'obbligo di riduzione delle spese di personale di cui ai commi 557 e 562 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 , e successive modificazioni, nell'ambito delle

risorse disponibili a legislazione vigente. Resta fermo che comunque la spesa complessiva non può essere superiore alla spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009". (cfr. in senso conforme Sezione regionale di controllo per la Puglia deliberazione n. 174/PAR/2014 e 179/PAR/2014).

Conforta tale parere la recente deliberazione Sezione delle Autonomie n. 21/SEZAUT/2014/QMIG del 15/09/2014 che ha considerato le ipotesi di esclusione dall'applicazione della disciplina vincolistica in materia di spesa di personale recate dalla novella del D. L. n. 90/2014, in conformità con la tecnica con la quale è intervenuto negli ultimi anni il legislatore in *subiecta materia*, di stretta interpretazione del dettato normativo.

In considerazione di quanto esposto, questa Sezione ritiene che gli enti locali, nell'eventualità del ricorso a forme di lavoro "flessibile", sono tenuti a garantire l'osservanza della predetta disposizione vincolistica che impedisce di oltrepassare l'ammontare della spesa sostenuta nell'esercizio 2009 per le medesima finalità.

P Q M

Nelle suesposte considerazioni è il parere della Sezione.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, per il tramite della Segreteria del Servizio di supporto, all'Amministrazione interessata.

Così deliberato in Napoli, nella camera di consiglio del 06 novembre 2014

IL RELATORE
f.to Rossella Bocci

IL PRESIDENTE
f.to Ciro Valentino

Depositato in Segreteria in data 06 novembre 2014

Il Funzionario preposto
f.to dott. Mauro Grimaldi