



REPUBBLICA ITALIANA
CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA
LOMBARDIA

composta dai magistrati:

Dott. Gianluca Braghò	Presidente f.f.
dott. Donato Centrone	Referendario
dott. Andrea Luberti	Referendario
dott. Paolo Bertozzi	Referendario
dott. Cristian Pettinari	Referendario
dott. Giovanni Guida	Referendario
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	Referendario (relatore)

nella camera di consiglio del 26 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. 14/2000 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;

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 25 settembre 2014 (prot. Comune n. 2423), ricevuta dalla Corte dei conti il 9 ottobre 2014 (prot. n. 11450), con la quale il Sindaco del Comune di Berzo San Fermo ha

chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per la camera di consiglio odierna per deliberare sulla sopra indicata richiesta;

Udito il relatore, dott.ssa Sara Raffaella Molinaro

Premesso che

Il Sindaco del Comune di Berzo San Fermo, con nota 28 ottobre 2014, ha formulato una richiesta di parere in merito all'interpretazione dell'art. 9, comma 28, d.l. n. 78/2010, convertito, con modificazioni, nella legge n. 122/2010, così come integrato dall'art. 11, comma 4bis, del d.l. n. 90/2014, convertito, con modificazioni, nella legge n. 114/2014. In particolare il Sindaco chiede se il periodo contenuto nel comma 28 dell'art. 9 d.l. n. 78/2010 - *"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"* - deve essere interpretato nel senso del *"rispetto delle disposizioni del comma 557 legge n. 296/2006 per il solo anno di assunzione della spesa ovvero se si debba intendere una riduzione costante negli anni, con rispetto continuativo del comma 557 dalla sua entrata in vigore (anno 2007) sino ad oggi"*.

In merito all'ammissibilità della richiesta

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 del requisito soggettivo e di quello oggettivo, al fine di accertare l'ammissibilità della richiesta in esame.

La richiesta di parere è da considerarsi ammissibile sotto il profilo soggettivo dal momento che il comune rientra nel novero degli enti che possono richiedere pareri alle Sezioni regionali di controllo ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 6 giugno 2003, n. 131 e, nell'ambito dell'amministrazione comunale, il sindaco è l'organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere in quanto rappresentante dell'ente ai sensi dell'art. 50 T.U.E.L.

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, la richiesta è ammissibile, vertendo sull'applicazione di norme riguardanti la contabilità pubblica, materia sulla quale, ai sensi della l. n. 131/2003, possono essere resi pareri dalle Sezioni regionali di controllo.

L'ambito oggettivo di tale locuzione, in conformità a quanto stabilito dalle Sezioni Autonomie nel citato atto d'indirizzo del 27 aprile 2004, nonché nella deliberazione n. 5 del 17 febbraio 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 evidenziato che, in una visione dinamica della contabilità pubblica - che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri - talune materie, estranee, nel loro nucleo originario, alla contabilità pubblica, possono ritenersi ad essa riconducibili per effetto della particolare considerazione loro riservata dal legislatore nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica (delibera n. 54 del 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.

Tanto premesso, la richiesta di parere in esame è da ritenere ammissibile.

Esame nel merito

Occorre preliminarmente precisare che la decisione da parte dell'Amministrazione sulle modalità interpretative delle norme di contabilità è frutto di valutazioni proprie dell'Ente medesimo, rientranti nelle prerogative dei competenti organi decisionali, pur nel rispetto delle previsioni legali e nell'osservanza delle regole di sana gestione finanziaria e contabile. Cionondimeno il Comune richiedente potrà tenere conto, nelle determinazioni di propria competenza, dei principi generali enunciati in sede interpretativa nel presente parere.

Il Sindaco di Berzo San Fermo ha chiesto un parere in merito all'interpretazione del periodo inserito nel comma 28 dell'art. 9 d.l. n. 78/2010 dall'art. 11, comma 4bis, del d.l. n. 90/2014, convertito, con modificazioni, nella legge n. 114/2014, in forza del quale *"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"*. Segnatamente viene sottoposto alla Sezione il quesito riguardante *"se tale disposizione deve essere interpretata nel senso del rispetto delle disposizioni del comma 557 legge n. 296/2006 per il solo anno di assunzione della spesa ovvero se si debba intendere una riduzione costante negli anni, con rispetto continuativo del comma 557 dalla sua entrata in vigore (anno 2007) sino ad oggi"*.

L'art. 9, comma 28 del d.l. n. 78/2010 contiene vincoli alle assunzioni con contratti di lavoro flessibile parametrati, in via generale e fatte salve le deroghe espressamente previste dalla disposizione, in una percentuale del 50% rispetto alla spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009. Per espressa previsione dell'art. 11, comma 4bis, del d.l. n. 90/2014, convertito, con modificazioni, nella legge n. 114/2014 *"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".

L'art. 1, commi 557, 557 bis e 557 ter, della L. n. 296/2006, non abrogato ma espressamente confermato dal comma 5, art. 3, d.l. n. 90/2014, dispone: "Ai fini del concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, gli enti sottoposti al patto di stabilita' interno assicurano 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.

Comma 557-bis. Ai fini dell'applicazione del comma 557, costituiscono spese di personale anche quelle sostenute per i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, per la somministrazione di lavoro, per il personale di cui all'articolo 110 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, nonché per tutti i soggetti a vario titolo utilizzati, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, in strutture e organismi variamente denominati partecipati o comunque facenti capo all'ente.

Comma 557-ter. In caso di mancato rispetto del comma 557, si applica il divieto di cui all'art. 76, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n.133."

Per espressa disposizione normativa, in caso di mancato rispetto del comma 557, si applica il divieto di cui all'art. 76, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, ovvero, al pari di quanto avviene nel caso di

mancato rispetto del patto di stabilità interno nell'esercizio precedente, è fatto divieto agli enti di "procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione continuata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto" (comma 557-ter).

Il mancato rispetto dell'obbligo di riduzione progressiva della spesa storica determina quindi il divieto, per l'ente soggetto al patto di stabilità, di procedere ad assunzioni con qualsivoglia tipologia contrattuale nell'anno successivo ed impedisce pertanto all'ente di assumere anche con le forme di lavoro flessibile di cui all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010.

Qualora l'ente rispetti gli obblighi di cui al comma 557 citato (se soggetto al patto di stabilità, come emerge dalla richiesta di parere) può, ai sensi dell'art. 11, comma 4bis, del d.l. n. 90/2014, convertito, con modificazioni, nella legge n. 114/2014, assumere con contratto di lavoro flessibile senza essere soggetto ai limiti di cui all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010.

Il rispetto dell'obbligo di riduzione delle spese di personale di cui al comma 557 si deve intendere riferito all'anno precedente a quello di assunzione, poichè verificabile sulla base del rendiconto approvato. Ciò in quanto, in primo luogo, gli effetti del rispetto, o meno, degli obblighi contenuti nel comma 557 si riverberano, per espressa previsione normativa contenuta nel combinato disposto del comma 557 *ter* e dell'art. 76, comma 4, del d.l. n. 112/2008, convertito, con modificazioni, nella l. n. 122/2010, su una sola annualità. In secondo luogo, interpretare il regime derogatorio introdotto con l'art. 11, comma 4bis, del d.l. n. 90/2014, convertito, con modificazioni, nella legge n. 114/2014, nel senso di richiedere, quale condizione legittimante per l'operatività dello stesso, che l'ente abbia rispettato il disposto di cui all'art. 557 sin dalla sua entrata in vigore potrebbe nel tempo produrre effetti pratici di difficile gestione, oltre che introdurre un effetto negativo per l'ente non più recuperabile, neanche a distanza di tempo.

Si aggiunge che il comma 557-quater dell'art. 1 d.l. n. 78/2010, introdotto dal comma 5-bis dell'art. 3 del d.l. n. 90 del 2014, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 114 del 2014, stabilisce inoltre che gli enti locali sottoposti al patto di stabilità "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 presente disposizione”.

Al riguardo, giova rilevare che la Sezione delle autonomie della Corte dei conti ha chiarito che, a seguito dell’entrata in vigore di tale ultima previsione, *“il contenimento della spesa di personale va assicurato rispetto al valore medio del triennio 2011/2013, prendendo in considerazione la spesa effettivamente sostenuta in tale periodo, senza, cioè, alcuna possibilità di ricorso a conteggi virtuali”.* Nel delineato contesto, le eventuali oscillazioni di spesa tra un’annualità e l’altra, anche se causate da contingenze e da fattori non controllabili dall’ente, trovano infatti *“fisiologica compensazione”*, secondo la Sezione delle autonomie, *“nel valore medio pluriennale e nell’ampliamento della base temporale di riferimento”* (deliberazione SEZAUT/25/2014/QMIG).

P.Q.M.

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore
(Sara Raffaella Molinaro)

Il Presidente f.f.
(Gianluca Braghò)

Depositata in Segreteria
1 dicembre 2014
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)