



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

Deliberazione n. 58/2014/SRCPIE/PAR

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, nell'adunanza del 25 marzo 2014, composta dai Magistrati:

Dott.	Mario PISCHEDDA	Presidente f.f.
Dott.	Giuseppe Maria MEZZAPESA	Consigliere
Dott.	Massimo VALERO	Primo Referendario - relatore
Dott.	Adriano GRIBAUDO	Primo Referendario
Dott.	Cristiano BALDI	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 Basaluzzo (AL), in data 1° marzo 2014, e pervenuta per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali del Piemonte il 4 marzo 2014, recante un quesito in materia di contabilità pubblica;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente f.f. ha convocato la Sezione per l'odierna seduta;
Udito il relatore, dr. Massimo Valero;

OGGETTO DEL PARERE

Con la nota richiamata in epigrafe il Sindaco del Comune di Basaluzzo (AL) espone quanto segue.

Il Comune, con popolazione di 2090 abitanti, ha una dotazione organica di 10 dipendenti ma oramai, da molti anni, con solo 9 unità effettivamente in servizio. Per contenere la dinamica retributiva della massa salariale, le ultime 2 assunzioni (nel 2008 mobilità uscita sostituita con mobilità in entrata e nel 2010 per sostituzione di personale cessato a seguito di dimissioni volontarie) che erano coperte con personale *full-time* sono state riconvertite in personale con orario *part-time*, con riduzione ragguardevole della spesa complessiva. Dal 01.01.2013 il Comune di Basaluzzo è soggetto alle regole del patto di stabilità. Il Sindaco, nella richiesta di parere afferma che l'obiettivo virtuoso assegnato sulla media delle spese correnti 2007/2009 nel limite del 12,80% è stato raggiunto e sarà certificato al 31.03.2014, che sicuramente anche nel 2014 il nuovo obiettivo virtuoso del 15,07% sulla media delle spese correnti 2009/2011 sarà rispettato, che la spesa complessiva del personale ha una incidenza media del 32% sulle spese correnti e che il tetto di spesa del 2004 prima e del 2008 poi (da aprile 2012) è stato sempre rispettato.

Dalla fine del mese di giugno del 2014 l'istruttore addetto al servizio demografico – anagrafe, stato civile, elettorale, servizi scolastici e sociali - sarà assente dal servizio per maternità. Il Sindaco rileva che questo comporterà per l'Ente, al fine di assicurare i servizi essenziali, la sostituzione del personale assente con diritto alla conservazione del posto di lavoro tramite il ricorso alle forme di lavoro flessibili, con osservanza del rispetto delle spese sostenute per le tipologie contrattuali di lavoro flessibile, ovvero i limiti imposti dalla normativa di settore, in particolare il limite imposto dalle previsioni di cui all'art. 9, comma 28, del d. l. n. 78/2010, come convertito nella legge n. 122/2010, modificato dall'art. 4, comma 102, della legge 183/2011, che ha stabilito che le Amministrazioni interessate possano avvalersi di personale tramite il ricorso a forme flessibili di assunzione e di impiego nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009 ovvero, in caso di mancanza di spesa in tale anno, di quella concernente la media del triennio 2007-2009.

L'Ente, avendo rispettato il patto di stabilità nell'anno 2013 e con un'incidenza della spesa di personale inferiore al 40% delle spese correnti, può, in linea teorica, procedere alla sostituzione del personale assente per maternità con un contratto di lavoro flessibile.

Operando in tal senso, con la sostituzione del personale assente con diritto alla conservazione del posto di lavoro, non riuscirà a rispettare il limite della spesa complessiva del

personale anno 2013 poiché, essendo l'Ente sottoposto al patto di stabilità dal 01.01.2013, il tetto di spesa dell'anno precedente rappresenta il nuovo limite da osservare per il principio di riduzione progressiva dei costi di personale sostenuti dagli enti locali.

Il legislatore in passato aveva inserito delle deroghe al rispetto dei tetti di spesa del personale degli enti locali, giustificate specie se derivanti non da scelte autonome dell'ente, ma da necessità. L'Ente presso cui il dipendente in astensione per gravidanza e puerperio presta servizio, a parere del Sindaco richiedente il parere, dovrebbe avere la possibilità di erogare i servizi senza l'assillo di dover tenere sotto controllo la spesa, nei limiti strettamente necessari ad assicurare le necessità di *front-office* ai cittadini/utenti, dal momento che la sostituzione di personale per maternità, addetto ai servizi demografici e sociali, non è una scelta autonoma dell'Ente ma una necessità per assicurare servizi essenziali ed indifferibili ed indisponibili.

I citati servizi sono esclusi dall'obbligo di gestione associata delle funzioni fondamentali (ex art. 19 comma 1 lettera a) e b) del D.L. 95/2012 conv. in L. n. 135/2012 che ha sostituito i commi 27 e 28 dell'art. 14 del D.L. 78/2012 conv. in L. n. 122/2010, essendo di diretta emanazione Statale. Nella richiesta di parere si rappresenta, inoltre, che il personale dei piccoli enti locali non è in esubero; anzi, tutti i piccoli enti sono in una situazione di sofferenza nel settore delle risorse umane quindi il convenzionamento, se percorribile come soluzione teorica, porta comunque ad un aumento di spesa complessiva rispetto all'anno precedente.

Stante quanto sopra, il Sindaco chiede se, in base alla normativa vigente, al Comune di Basaluzzo sia consentito superare il tetto di spesa del personale anno 2013 per il solo anno 2014 (almeno nei 5 mesi di astensione obbligatoria per maternità dell'istruttore amministrativo categoria C1, essendo lo stesso incardinato presso il servizio stato civile e con compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali) ritornando poi la massa retributiva, dal 2015 in poi, a fluire progressivamente verso la riduzione costante rispetto all'anno precedente, stante la cessazione della evidenziata necessità sussistente solo per il corrente anno, da considerarsi come onere straordinario della gestione corrente.

PREMESSA

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta di parere rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7 comma ottavo, della legge 5 giugno 2003, n. 131, norma in forza della quale Regioni, Province e Comuni possono chiedere a dette Sezioni pareri in materia di contabilità pubblica, nonché ulteriori forme di collaborazione ai fini della regolare gestione finanziaria, dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

La funzione di cui al comma ottavo dell'art. 7 della legge n. 131/2003 si connota come facoltà conferita agli amministratori di Regioni, Comuni e Province di avvalersi di un organo neutrale e

professionalmente qualificato per acquisire elementi necessari ad assicurare la legalità della loro attività amministrativa.

I pareri e le altre forme di collaborazione si inseriscono nei procedimenti amministrativi degli enti territoriali consentendo, nelle tematiche in relazione alle quali la collaborazione viene esercitata, scelte adeguate e ponderate nello svolgimento dei poteri che appartengono agli amministratori pubblici, restando peraltro esclusa qualsiasi forma di cogestione o coamministrazione con l'organo di controllo esterno.

Infatti, deve essere messo in luce che il parere della Sezione attiene a profili di carattere generale anche se, ovviamente, la richiesta proveniente dall'ente pubblico è motivata, generalmente, dalla necessità di assumere specifiche decisioni in relazione ad una particolare situazione. L'esame e l'analisi svolta nel parere è limitata ad individuare l'interpretazione di disposizioni di legge e di principi generali dell'ordinamento in relazione alla materia prospettata dal richiedente, spettando, ovviamente, a quest'ultimo la decisione in ordine alle modalità applicative in relazione alla situazione che ha originato la domanda.

AMMISSIBILITÀ SOGGETTIVA

Riguardo all'individuazione dell'organo legittimato ad inoltrare le richieste di parere dell'ente comunale, si osserva che il Sindaco è l'organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere, in quanto riveste il ruolo di rappresentante dell'ente ai sensi dell'art. 50 T.U.E.L.

Pertanto, la richiesta di parere è ammissibile soggettivamente poiché proviene dall'organo legittimato a proporla ed è stata inviata tramite il C.A.L.

AMMISSIBILITÀ OGGETTIVA

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare che la disposizione, contenuta nel comma 8, dell'art. 7 della legge 131/03, deve essere raccordata con il precedente comma 7, norma che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio, il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma, la sana gestione finanziaria degli enti locali.

Lo svolgimento delle funzioni è qualificato dallo stesso legislatore come una forma di controllo collaborativo.

Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che il co. 8 prevede forme di collaborazione ulteriore rispetto a quelle del precedente comma rese esplicite, in particolare, con l'attribuzione agli enti della facoltà di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica.

Appare conseguentemente chiaro che le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli enti locali, ma che, anzi, le

attribuzioni consultive si connotano sulle funzioni sostanziali di controllo collaborativo ad esse conferite dalla legislazione positiva.

Al riguardo, le Sezioni riunite della Corte dei conti, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, co. 31 del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione unitaria di contabilità pubblica incentrata sul "*sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici*", da intendersi in senso dinamico anche in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri (Delibera n. 54, in data 17 novembre 2010).

Il limite della funzione consultiva, come sopra delineato, esclude qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa che ricade nell'esclusiva competenza dell'autorità che la svolge; nonché esclude che la funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali.

Dalle sopraesposte considerazioni consegue che la nozione di contabilità pubblica va conformandosi all'evolversi dell'ordinamento, seguendo anche i nuovi principi di organizzazione dell'amministrazione, con effetti differenziati, per quanto riguarda le funzioni della Corte dei conti, secondo l'ambito di attività.

Nel caso in esame, la richiesta di parere è ammissibile anche sotto il profilo oggettivo, giacché il quesito riguarda la materia della contabilità pubblica, come delineata dalle SS.RR. con la richiamata deliberazione n. 54/2010.

MERITO

In via preliminare, il Collegio rammenta che la funzione consultiva è diretta a fornire un ausilio all'Ente richiedente per le determinazioni che lo stesso è tenuto ad assumere nell'esercizio delle proprie funzioni, restando - dunque - ferma la discrezionalità dell'Amministrazione in sede di esercizio delle prerogative gestorie.

Dal quesito proposto dal Sindaco del Comune di Basaluzzo risulta che l'Ente è assoggettato, a decorrere dal 2013, al patto di stabilità. Nei suoi confronti trova pertanto applicazione la vigente disciplina in materia di spesa di personale, che prevede:

- l'obbligo di riduzione della spesa di personale rispetto all'esercizio precedente, come disciplinato dall'art. 1, commi 557 e ss della legge n. 296/2006;
- il limite strutturale, comune a tutti gli enti locali, previsto dalla prima parte del citato art. 76, comma 7, del D.L. 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, nella Legge 6 agosto 2008, n. 133, a presupposto di ogni tipologia di assunzione e parametrato sul rapporto di incidenza massima (pari al 50%) tra la spesa di personale e le spese correnti;

- il vincolo, per le assunzioni a tempo indeterminato, del 40% della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente (art. 76, comma 7, secondo periodo, del D.L. n. 112/2008, come da ultimo modificato dall'art. 4-ter, comma 10, della legge 26 aprile 2012, n. 44, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16, che ha portato dal 20% al 40% introducendo alcune eccezioni);

- il divieto di assunzioni previsto dal comma 4 dell'art. 76 del D.L. n. 112/2008 per l'ipotesi di mancato rispetto del patto di stabilità interno nell'esercizio precedente;

- il limite alla spesa per i contratti del personale temporaneo o con rapporto di lavoro flessibile, introdotto dall'art. 9 comma 28 del DL n. 78 del 31 maggio 2010, convertito nella legge n. 122 del 30 luglio 2010, così come modificato dall'art. 4, comma 102, della legge n. 183 del 12 novembre 2011, ovvero la possibilità di 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.

Nel caso di specie, per sostituire una dipendente in maternità, l'Ente intende procedere all'assunzione di un dipendente con contratto a tempo determinato, rispettando il limite da ultimo richiamato (art. dall'art. 9, comma 28, del DL n. 78 del 31 maggio 2010). In proposito, si ritiene utile rammentare l'indirizzo interpretativo dettato dalle Sezioni Riunite in sede di controllo con la deliberazione n. 11/CONTR/12 su tale limite:

"a) i limiti alla spesa per i contratti del personale temporaneo o con rapporto di lavoro flessibile, introdotti dall'art. 9 comma 28 del DL n. 78 del 31 maggio 2010, convertito nella legge n. 122 del 30 luglio 2010, così come modificato dall'art. 4, comma 102, della legge n. 183 del 12 novembre 2011 (legge di stabilità per il 2012) costituiscono principi di coordinamento della finanza pubblica nei confronti degli enti di autonomia territoriale. Gli enti locali sono tenuti pertanto a conformarsi ai principi suddetti e applicano direttamente la norma generale così come formulata, suscettibile di adattamento solo da parte degli enti di minori dimensioni per salvaguardare particolari esigenze operative;

b) l'adattamento della disciplina sostanziale è deferito alla potestà regolamentare degli enti locali a condizione che ne vengano rispettati gli intenti; l'espressione della predetta potestà deve in ogni caso essere idonea a contenere efficacemente la spesa per le assunzioni a tempo determinato, riportandola nei limiti fisiologici connessi alla natura dei rapporti temporanei;

c) nel solo caso in cui l'applicazione diretta potrebbe impedire l'assolvimento delle funzioni fondamentali degli enti e non esistano altri possibili rimedi organizzativi per fronteggiare la situazione, è quindi possibile configurare un adeguamento del vincolo attraverso lo specifico strumento regolamentare. A tale riguardo si segnala come possibile ambito di adeguamento, la considerazione cumulativa dei limiti imposti dalla norma ai due diversi insiemi di categorie di lavoro flessibile individuati;

d) resta comunque ferma l'esigenza che vengano raggiunti gli obiettivi di fondo della disciplina e che venga assicurata la riduzione di spesa nell'esercizio finanziario per le forme di assunzione temporanea elencate".

L'assunzione prospettata nella richiesta di parere avverrebbe rispettando, oltre che le regole del patto di stabilità, anche il limite strutturale operante per le assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale di cui al citato art. 76, comma 7, del D.L. 25 giugno 2008, n. 112.

Resterebbero invece violate le previsioni di cui all'art. 1, comma 557 della legge n. 296 del 2006, che prevedono l'obbligo di riduzione progressiva della spesa di personale al fine di favorire il contenimento di detta tipologia di spesa mediante l'adozione di misure organizzative dirette a migliorare l'organizzazione dell'Ente, senza aumentare i costi.

In particolare il citato comma 557, dell'art. 1, della legge n. 266 del 2007, come modificato dall'art. 14, co. 7 della legge n. 122 del 2010, di conversione del d.l. n. 78 del 2010, prevede che "Ai fini del concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, gli enti sottoposti al patto di stabilità 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 organico;
- c) contenimento delle dinamiche di crescita della contrattazione integrativa, tenuto anche conto delle corrispondenti disposizioni dettate per le amministrazioni statali".

Pertanto, mentre è esplicito il divieto di incremento, la riduzione della spesa è conseguente a decisioni organizzative che devono essere programmate e svolte nell'ambito dell'autonomia riconosciuta a ciascun Ente che è tenuto, quindi, ad adottare soluzioni organizzative che permettano di contenere la spesa di personale, avendo quale parametro di riferimento la spesa che l'ente ha sostenuto nell'esercizio precedente in base ai dati che risultano dal rendiconto di esercizio (cfr. del. 89/2012 di questa Sezione).

L'Ente chiede di poter derogare a detto limite, nel caso di specie, al fine di addivenire ad una assunzione a tempo determinato per sopperire ad una astensione per maternità.

In linea di principio, la previsione contenuta nell'art. 1, co. 557 non prevede alcuna deroga all'obbligo di contenimento e, conseguentemente, anche qualora si verifichi una situazione come quella richiamata, l'Ente è tenuto a procedere all'osservanza del limite di spesa (in termini analoghi, cfr. la recente del. 413/2013 di questa Sezione).

Peraltro, rispetto a fattispecie analoghe – ovvero a variazioni della spesa del personale determinate da decisioni adottate da propri dipendenti nell'esercizio di diritti previsti dalla legge o dalla contrattazione collettiva – questa Sezione ha avuto già modo di esprimersi, ritenendo che "le norme che limitano le spese di personale a fini di contenimento della spesa pubblica, inoltre, possono ritenersi di carattere imperativo, con la conseguenza che l'esclusione di singole voci dall'aggregato "spesa di personale", come dal legislatore definito e sopra riportato, non può che trovare espressa previsione in norme di pari rango, che, in quanto espressione di una disciplina speciale, non sono suscettibili di applicazione oltre i casi e i modi da esse norme previsti" e che, "pertanto, starà all'Ente adottare quelle misure, di sua esclusiva pertinenza, che consentano di rispettare, nel contempo, gli obblighi di matrice contrattuale e quelli al medesimo incombenti ex lege" (Sez. contr. Piemonte, 25 febbraio 2011, n. 29).

P.Q.M.

Nelle considerazioni che precedono è espresso il parere della Sezione

Copia del parere sarà trasmessa a cura del Direttore della Segreteria al Consiglio delle Autonomie Locali della Regione Piemonte e all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta. Così deliberato in Torino nella camera di consiglio del 25 marzo 2014.

Il Relatore

F.to Dott. Massimo Valero

Il Presidente f.f.

F.to Dott. Mario Pischedda

Depositato in Segreteria il **26/03/2014**

Il Funzionario Preposto

F.to Dott. Federico Sola