



CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

Delibera n. 413/2013/SRCPIE/PAR

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, composta dai Magistrati:

Dott.ssa	Enrica	LATERZA	Presidente
Dott.	Giuseppe Maria	MEZZAPESA	Consigliere relatore
Dott.ssa	Alessandra	OLESSINA	Primo Referendario
Dott.	Massimo	VALERO	Primo Referendario

nella camera di consiglio del 17 dicembre 2013;

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;

Vista 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 San Secondo di Pinerolo, trasmessa per il tramite del Consiglio delle Autonomie, e pervenuta in data 27 novembre 2013;

Vista l'Ordinanza con la quale il Presidente di questa Sezione di controllo ha convocato la Sezione per l'odierna seduta e ha nominato relatore il Consigliere Dott. Giuseppe Maria Mezzapesa

Udito il relatore;

Ritenuto in

FATTO

Il Comune istante dichiara quanto segue.

Nel dicembre 2012 ha provveduto ad assumere una unità di personale, mediante mobilità da altro ente del comparto, nel rispetto di quanto previsto dall'art. 1, comma 562 della legge n. 296/2006, ovvero nel limite del corrispondente ammontare dell'anno 2008.

L'assunzione - resa necessaria dalla cessazione del rapporto di lavoro con un dipendente nel gennaio 2011 - avrebbe determinato un incremento della spesa di personale del 2013, rispetto a quelle effettiva del 2012.

Ciononostante, si rappresenta l'esigenza di addivenire alla selezione di un dipendente a tempo determinato per la sostituzione di una dipendente in maternità che ricopre una posizione unica all'interno del servizio di segreteria ed affari istituzionali.

Dal 2013, l'Ente è assoggettato al patto di stabilità.

Tanto premesso, il Comune chiede se sia possibile procedere alla richiamata selezione, in deroga ai limiti normativi imposti dalla normativa di contenimento della spesa di personale, di cui all'art. 1, comma 557, della legge n. 296/2006, ovvero all'obbligo di riduzione della spesa di personale rispetto all'esercizio precedente.

Si precisa che resterebbero in ogni caso rispettati: il patto di stabilità; 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, parametrato sul rapporto di incidenza massima (pari al 50%) tra la spesa di personale e le spese correnti; 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.

DIRITTO

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

Requisito soggettivo:

La legittimazione a richiedere pareri è circoscritta ai soli Enti previsti dalla legge n. 131 del 2003, stante la natura speciale della funzione consultiva introdotta dalla medesima legge, rispetto all'ordinaria sfera di competenze della Corte.

I pareri richiesti dai comuni, dalle province e dalle aree metropolitane, vanno inoltrati per il tramite del Consiglio delle autonomie locali.

Inoltre la richiesta può considerarsi ammissibile solo se proveniente dall'Organo rappresentativo dell'Ente (Presidente della Giunta regionale, Presidente della Provincia, Sindaco).

La richiesta di parere in esame proviene da un Comune, è stata sottoscritta dal Sindaco, legale rappresentante dell'Ente, come tale capace di manifestarne la volontà, ed è stata trasmessa per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali.

Sotto il profilo soggettivo, dunque, la richiesta di parere si palesa ammissibile.

Requisito oggettivo:

I pareri sono previsti, dalla Legge n. 131 del 2003, esclusivamente nella materia della contabilità pubblica.

L'ambito oggettivo di tale locuzione, in conformità a quanto stabilito dalle Sezioni Autonomie nel citato atto di indirizzo del 27 aprile 2004, nonché nella deliberazione n. 5/2006, deve ritenersi riferito *"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".

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 fornito ulteriori chiarimenti (cfr. del. n. 54/2010). 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. Pertanto, ulteriori materie, estranee, nel loro nucleo originario, alla contabilità pubblica – in una visione dinamica dell'accezione che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri – possono ritenersi ad essa riconducibili, per effetto della particolare considerazione riservata dal Legislatore, nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica. Ciò limitatamente, tuttavia, alle questioni che riflettono problematiche interpretative inerenti alle suddette statuizioni recanti i menzionati limiti e divieti, strumentali al raggiungimento degli specifici obiettivi di contenimento della spesa ed idonei a ripercuotersi sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui relativi equilibri di bilancio.

Pertanto la richiesta in esame, ponendo quesiti che riguardano i limiti alle assunzioni e alla spesa di personale degli Enti locali posti dalla legge per fini di

salvaguardia degli equilibri di finanza pubblica, attiene alla materia della contabilità pubblica.

Merito:

La soluzione dei quesiti posti dal Comune istante richiede un inquadramento della disciplina vigente, allo stesso applicabile, in materia di spesa per il personale.

Nel panorama delle misure di coordinamento della finanza pubblica, la disciplina finanziaria della spesa per il personale degli Enti locali è stata interessata, nel corso degli ultimi anni, da alcuni rilevanti interventi legislativi, volti a perseguire la finalità di un complessivo contenimento della dinamica retributiva ed occupazionale, attraverso la previsione di vincoli e limiti operanti in maniera diversa a seconda della sottoposizione o meno del singolo Ente al Patto di stabilità interno.

La diversità di disciplina per le due categorie di enti, trova ragione nel fatto che il concorso al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica si incentra, per gli enti di minori dimensioni, prevalentemente sulle misure di sterilizzazione della spesa di personale, mentre, per gli enti assoggettati al Patto, le predette limitazioni si inseriscono all'interno di restrizioni alla spesa di carattere più generale (cfr. delibera n. 52/ 2010 delle Sezioni riunite, e del. n. 6/2012 della Sezione delle autonomie).

Il Comune istante risulta 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 più severo 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, l'Ente intende procedere proprio all'assunzione di un dipendente con contratto a tempo determinato e dichiara rispettato il limite da ultimo richiamato (art. dall'art. 9, comma 28, del DL n. 78 del 31 maggio 2010), nonché (oltre al patto di stabilità) 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 burocraticoamministrative, 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. Sezione Piemonte, del. 89/2012).

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.

Si ricorda che l'Ente dichiara di aver già superato nel 2013 il limite in parola, risultandovi assoggettato, già dallo stesso anno (si rinvia al riguardo alle precisazioni formulate dalla Sezione delle autonomie con delibera n. 6/2012).

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.

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 su estese osservazioni è il parere di questa Sezione.

Copia del parere sarà trasmessa a cura del Direttore della Segreteria all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta.

Così deliberato in Torino nell'adunanza del 17 dicembre 2012.

Il Consigliere
F.to Dott. Giuseppe Maria MEZZAPESA

Il Presidente
F.to Dott.ssa Enrica LATERZA

Depositato in Segreteria il **17/12/2013**
Il Funzionario Preposto
F.to Dott. Federico SOLA