

Deliberazione n. 26/2013/PAR



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati:

| | |
|--------------------------|--------------------|
| dott. Mario Donno | presidente |
| dott. Massimo Romano | consigliere |
| dott. Ugo Marchetti | consigliere |
| dott.ssa Benedetta Cossu | primo referendario |
| dott. Riccardo Patumi | referendario |

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;

Visto 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, da ultimo 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 13 del 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 Sindaco del Comune di Gropparello (Pc), datata 23 novembre 2012 e pervenuta a questa sezione in data 29 novembre 2012, avente ad oggetto i limiti di spesa per i contratti del personale temporaneo o con rapporto di lavoro flessibile;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 5 del 14 gennaio 2013, con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale della sezione;

Udito nella Camera di consiglio del 17 gennaio 2013 il relatore Riccardo Patumi;

Ritenuto in

FATTO

Il Sindaco del Comune di Gropparello ha inoltrato a questa sezione, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 131/2003, una richiesta di parere avente ad oggetto l'applicazione dei limiti alla spesa per i contratti del personale temporaneo o con rapporto di lavoro flessibile introdotti dall'art. 9, comma 28, del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122.

Si riporta il testo del quesito formulato dal Sindaco:

"Nel 2009 il Comune di Gropparello ha sostenuto spese per il complesso delle tipologie di lavoro temporaneo per un totale di euro 41.080,07.

Nel 2011/2012 le esigenze dell'ente sono profondamente variate rispetto agli anni precedenti, infatti il Comune ha dovuto fronteggiare le seguenti problematiche:

A) n. 1 dipendente cat. B con la qualifica di messo-dattilografo, ha chiesto l'aspettativa sindacale senza stipendio ai sensi dell'art. 31 legge 23.05.1970 e art. 4 DPCM 770/2004.

Tale dipendente è stata sostituita con un rapporto di lavoro interinale.

B) n. 1 dipendente cat. D5 con la qualifica di Responsabile del settore socio-assistenziale, titolare di Posizione Organizzativa, nell'ambito degli accordi sottoscritti dai 24 Comuni facenti parte del

Distretto Socio Sanitario di Levante, è stata distaccata presso il Comune capo distretto quale Responsabile del Servizio integrato per l'accesso con rimborsi integrali della spesa.

Tale figura è stata sostituita con personale a tempo determinato cat. D1 – La responsabilità del settore è stata assegnata al Segretario Comunale.

Tenuto conto che:

- il Comune di Gropparello rispetta il limite di cui al c. 562 art. 1 L. 296/06 e successive modifiche ed integrazioni: le spese sostenute nel 2012 per lavoro sono inferiori a quelle sostenute nel 2008.

- il Comune di Gropparello rispetta il rapporto del 50% tra spesa personale e spesa corrente: l'incidenza delle spese di personale sulla spesa corrente rilevata in sede di conto bilancio 2011 è pari a 30,29% e quella rilevata in sede dei bilancio 2012 è pari a 32,23%.

- il Comune di Gropparello rispetta l'art. 36 del D.Lgs. 165/01:

Caso A) L'art. 7 del CCNL 14.9.2000 al comma 1 lettera a) stabilisce che per la sostituzione del personale assente con diritto di conservazione del posto, ivi compresi i casi di personale in distacco sindacale, gli Enti possono stipulare contratti individuali per l'assunzione di personale a tempo determinato;

Caso B) Trattasi di assunzione per rispondere ad esigenze temporanee ed eccezionali, riconducibili, quindi, al c. 2 dell'art. 25 D.Lgs 165/01;

Le costituzioni dei rapporti di lavoro in esame non si sostanziano in un maggior costo di personale, infatti:

- l'aspettativa sindacale è senza stipendio;

- il distacco è rimborsato integralmente dagli Enti facenti parte del Distretto Socio Sanitario.

Alla luce di quanto sopra esposto si chiede se sia legittimo derogare al limite di cui all'art. 9 comma 28 del DL 78/2010 inserendo tale deroga in un apposito atto regolamentare così come previsto dalla delibera n. 11/2012 della Corte dei Conti Sez. Riunite".

Ritenuto in

DIRITTO

L'art. 7, comma 8, della legge 131/2003 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.

Il quesito è ammissibile da un punto di vista soggettivo, in quanto trasmesso con lettera a firma del sindaco, rappresentante legale dell'ente, ai sensi dell'art. 50 del d.lgs. 267/2000.

In ordine al requisito oggettivo, occorre evidenziare che la Sezione delle Autonomie, con documento approvato nell'adunanza del 27 aprile 2004, ha fissato principi e modalità di esercizio dell'attività consultiva, al fine di garantire l'uniformità di indirizzo in materia ed evitare il rischio di una disorganica proliferazione di richieste di pareri e, soprattutto, di soluzioni contrastanti con successive pronunce specifiche delle Sezioni giurisdizionali o di controllo o con indirizzi di coordinamento.

Gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, approvati dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei Conti nella già richiamata adunanza del 27 aprile 2004, hanno ritenuto ammissibili le richieste di pareri relative ad atti generali, atti o schemi di atti di normazione primaria o secondaria, ovvero inerenti all'interpretazione di norme vigenti, o soluzioni tecniche rivolte ad assicurare la necessaria armonizzazione nella compilazione dei bilanci e dei rendiconti, ovvero riguardanti la preventiva valutazione di formulari e scritture contabili che gli enti intendano adottare.

La Sezione delle Autonomie, con deliberazione n. 5/2006 del 17 febbraio 2006, ha inteso ulteriormente precisare i limiti oggettivi della funzione consultiva, chiarendo che essa deve ritenersi circoscritta *"alla normativa 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 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.*

Se è vero, infatti, che ad ogni provvedimento amministrativo può seguire una fase contabile, attinente all'amministrazione di entrate e spese ed alle connesse scritture di bilancio, è anche vero che la disciplina contabile si riferisce solo a tale fase 'discendente', distinta da quella sostanziale, antecedente, del procedimento amministrativo, non disciplinata da normative di carattere contabilistico".

Le Sezioni riunite della Corte dei conti, infine, in sede di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art. 17, comma 31 del decreto legge n.78/2009, convertito, con modificazioni, dalla legge n.102/2009, hanno, con delibera n.54/2010, delineato un concetto unitario della nozione di contabilità pubblica, riferito al "sistema di principi e norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici"; la predetta nozione è, comunque, da intendersi "in continua evoluzione in relazione alle materie che incidono direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio".

Alla luce delle sopraesposte considerazioni, la richiesta di parere in esame è riconducibile al profilo della contabilità, poiché attiene alla valutazione della legittimità di un atto di gestione, che avrebbe diretto riflesso sul bilancio dell'ente locale.

Tuttavia, il quesito, non è connotato dai necessari caratteri di generalità ed astrattezza, in assenza dei quali la Corte dei conti, esercitando la funzione consultiva, rischierebbe di essere coinvolta nell'amministrazione attiva, incompatibilmente con il proprio carattere di organo terzo. Inoltre, qualora un parere avesse ad oggetto la legittimità di uno specifico atto di gestione, si correrebbe l'ulteriore rischio di anticipare, di fatto, l'esito di un eventuale giudizio di responsabilità dinanzi alla sezione giurisdizionale della Corte dei conti competente, o le decisioni che la stessa sezione di controllo è competente ad assumere in sede di controllo finanziario.

Dalle considerazioni che precedono, consegue che il quesito in analisi deve essere considerato, sotto il profilo oggettivo, parzialmente inammissibile. Tuttavia, possono essere richiamati i principi normativi che gli organi dell'ente saranno tenuti a rispettare nell'assumere le decisioni di competenza.

Nel merito, l'ente locale dovrà tenere conto dell'interpretazione che la magistratura contabile, in sede consultiva, ha già fornito dell'art. 9, comma 28, d.l. 31 maggio 2010, n. 78. Quest'ultima disposizione, nel testo modificato dall'art. 4, comma 102, della legge 12 novembre 2011, n. 183, prevede che, a decorrere dall'anno 2011, le amministrazioni dello Stato *"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 ... non può essere superiore al 50 per cento di quella sostenuta per le rispettive finalità nell'anno 2009. 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, e gli enti del Servizio sanitario nazionale. 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; resta fermo che comunque la spesa complessiva non può essere superiore alla spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009..."*.

Le Sezioni riunite di questa Corte, nell'esercitare la funzione nomofilattica in sede consultiva, con deliberazione 17 aprile 2012, n. 11 hanno interpretato il disposto di cui al citato art. 9, comma 28, enunciando alcuni principi che qui si ricordano brevemente:

1- i limiti alla spesa per i contratti del personale temporaneo o con rapporto di lavoro flessibile, introdotti dall'art 9, comma 28, così come modificato dall'art. 4, comma 102, della legge 12 novembre 2011, n. 183, costituiscono principi di coordinamento della finanza pubblica nei confronti degli enti di autonomia territoriale. Pertanto, gli enti locali sono tenuti a conformarsi ad essi e ad applicare direttamente la norma generale così come formulata, suscettibile di adattamento solo da parte degli enti di minori dimensioni per salvaguardare particolari esigenze operative;

2- l'adattamento della disciplina sostanziale è deferito alla

potestà regolamentare degli enti locali a condizione che ne siano 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;

3- è possibile adeguare il vincolo attraverso lo strumento regolamentare 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;

4- resta ferma l'esigenza che siano raggiunti gli obiettivi di fondo della disciplina e che venga assicurata la riduzione di spesa nell'esercizio finanziario per le forme di assunzione temporanea in argomento.

Pertanto, l'ente locale, se decidesse di adattare la disciplina di cui all'art. 9, comma 28, esercitando la potestà regolamentare, sarebbe comunque tenuto ad assicurarsi che ciò avvenga nei limiti in cui sia necessario tutelare le funzioni fondamentali e non siano stati individuati altri possibili rimedi organizzativi; inoltre, occorre che sia rispettato l'obiettivo di garantire il contenimento e la riduzione della spesa de qua.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l'Emilia Romagna, dichiarato in parte inammissibile, per le ragioni evidenziate, il quesito in esame, rende il parere nei termini sopra indicati.

ORDINA

Alla segreteria di trasmettere copia della presente deliberazione - mediante posta elettronica certificata - al presidente del Consiglio delle autonomie locali della Regione Emilia-Romagna ed al Sindaco del Comune di Gropparello, nonché di depositare presso la segreteria della sezione l'originale della presente deliberazione in formato cartaceo.

Così deciso nella Camera di Consiglio del 17 gennaio 2013.

Il presidente

f.to (Mario Donno)

Il relatore

f.to (Riccardo Patumi)

Depositata in segreteria il 17 gennaio 2013.

Il direttore di segreteria

f.to (Rossella Broccoli)

