

Logo della Repubblica Italiana

**LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA CAMPANIA**

Del/Par n. 345 /2016

composta dai seguenti magistrati:

Pres. di Sezione Giovanni Coppola	Presidente
I Ref. Rossella Bocci	
I Ref. Innocenza Zaffina	
I Ref. Francesco Sucameli	
I Ref. Raffaella Miranda	
I Ref. Carla Serbassi	Relatore

ha adottato la seguente deliberazione nella camera di consiglio del 9 novembre 2016

Visto l'art.100, comma 2, della Costituzione;

Vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001 n° 3;

Visto il r.d. 12 luglio 1934, n° 1214 e le successive modificazioni ed integrazioni, recante l'approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti;

Vista la legge 14 gennaio 1994 n° 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

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 il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione n° 14/DEL/2000 del 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

Vista, in particolare, la deliberazione n° 229 del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti, approvata in data 19 giugno 2008 ai sensi dell'art. 3, comma 62, della legge 24 dicembre 2007 n° 244;

Vista la deliberazione n° 9/SEZAUT/2009/INPR della Sezione delle autonomie della Corte dei conti in data 4 giugno-3 luglio 2009;

Visto l'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009 n° 78, convertito nella legge 3 agosto 2009 n° 102;

Vista la deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Campania n° 74/2009 del 30 settembre 2009;

Visti altresì i principi decisionali individuati dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti con la deliberazione n° 8/AUT/2008 del 12 maggio-4 luglio 2008 e le indicazioni procedurali di cui alla nota del Presidente della Corte dei conti n° 2789 del 28 settembre 2009;

Vista la nota, a firma del Presidente del Consiglio regionale della Campania, protocollata da questa Corte al n. 5090 del 6 ottobre 2016, con la quale viene richiesto un parere ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003 n° 131;

Vista l'ordinanza presidenziale n° 69/2016 del con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale della Sezione;

Udito il relatore, referendario Carla Serbassi;

PREMESSO

Con la nota indicata in epigrafe, il Presidente del Consiglio regionale della Campania ha formulato a questa Sezione una richiesta di parere contenente tre quesiti di cui, il primo (quesito A), riguardante la spesa per il personale in servizio presso gli uffici di diretta collaborazione e supporto alle strutture politiche e dei gruppi regionali chiedendo se, visti i limiti di spesa imposti dalla normativa nazionale, il personale dipendente degli enti o società interamente controllate o partecipate dalla Regione sia da ritenersi dipendente dello stesso Ente, senza gravare sulla voce di spesa relativa ai contratti per il personale esterno all'amministrazione del Consiglio regionale;

il secondo (quesito B), in merito alla possibilità, per i Consiglieri eletti a partire dalla X legislatura, di aderire al sistema previdenziale contributivo;

il terzo (quesito C), riguardante la possibilità di utilizzare, nell'anno 2017, il residuo dei fondi per il personale, non speso nell'esercizio 2016.

CONSIDERATO

L'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003, ha innovato il sistema delle funzioni tradizionalmente intestate alla Corte dei conti, consentendo a Regioni, Comuni, Province e Città metropolitane di richiedere alla Corte stessa pareri in materia di contabilità pubblica.

La funzione consultiva appare finalizzata a fornire agli enti territoriali la possibilità di rivolgersi alla Corte dei conti, quale organo professionalmente qualificato e neutrale, per acquisire elementi interpretativi generali, tesi ad orientare ai parametri della legittimità e del buon andamento le concrete scelte amministrative dell'ente richiedente. La facoltà attribuita agli enti territoriali non ha una portata generale, ma deve essere esercitata nel rispetto dei limiti soggettivi e oggettivi fissati dallo stesso articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003; preliminarmente all'esame nel merito, quindi, la Sezione è tenuta a verificare l'ammissibilità soggettiva e oggettiva della richiesta di parere.

Sotto il profilo soggettivo, la legittimazione ad avvalersi della funzione consultiva è circoscritta ai soli enti esplicitamente elencati nella norma, attesa la natura speciale che la tale funzione assume rispetto all'ordinaria sfera di competenze della Corte dei conti. La legittimazione alla richiesta di parere, inoltre, per i riflessi che ne possono scaturire sulla gestione finanziaria dell'Ente, deve essere riconosciuta all'organo legislativamente investito della rappresentanza legale del medesimo ed individuabile, di regola, nel Presidente della Giunta regionale, nel Sindaco e nel Presidente della Provincia.

Parimenti, in presenza di quesiti concernenti atti di normazione o materie di competenza del Consiglio regionale, si deve ritenere soggettivamente ammissibile, come nel caso di specie, la richiesta di parere sottoscritta dal Presidente di tale organo.

Quanto al requisito dell'ammissibilità oggettiva, si deve tenere conto dell'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.

E' 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 va, pertanto, interpretato alla stregua dei principi sopra enunciati e coerentemente con quanto ribadito dalla Sezione delle autonomie, secondo cui, *"la presenza di pronunce di organi giurisdizionali di diversi ordini (...) può costituire un indicatore sintomatico dell'estraneità della questione alla "materia di contabilità pubblica", in quanto "si tratta, evidentemente, di fattispecie in cui i profili contabili, se non marginali, non sono comunque preminenti rispetto ad altre problematiche di ordine giuridico che più propriamente devono essere risolte in diversa sede"*.

Inoltre, *"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).

Oltre al rispetto dei confini della contabilità pubblica, la richiesta di parere, ai fini dell'ammissibilità oggettiva, deve dunque trattare ambiti e oggetti di portata generale, prescindendo dai fatti gestionali concreti che necessariamente costituiscono l'occasione del quesito. Resta quindi escluso che l'attività consultiva possa comportare un coinvolgimento diretto della Corte dei conti nelle concrete attività gestionali dell'ente; né la stessa funzione può interferire, in concreto, con le attribuzioni di altri organi giurisdizionali.

Alla luce dei predetti principi, il Collegio considera la richiesta di parere all'odierno esame parzialmente ammissibile nei termini che seguono.

Quesito A): la Sezione ritiene che il quesito posto possa rientrare nel concetto di contabilità pubblica, come sopra delineato, in quanto attinente alla interpretazione della disciplina normativa relativa alle spese per il personale, e quindi al contenimento e all'equilibrio della finanza pubblica; occorre purtuttavia precisare che, come sopra evidenziato, questa Corte non può, invece, spingersi a rispondere in merito a dettagliate richieste, avanzate dal Consiglio regionale, in quanto volte ad individuare la soluzione concreta di specifici problemi di gestione, ferma restando l'autonomia e la

discrezionalità dell'Ente nella scelta della concreta opzione organizzativa e interpretativa rimessa alla propria potestà amministrativa.

In particolare tale quesito è così formulato *“Considerata la spesa per il personale in servizio presso gli uffici di diretta collaborazione e supporto alle strutture politiche e dei gruppi regionali e, visti i limiti di spesa imposti dalla normativa nazionale, il personale dipendente degli enti o società interamente controllate o partecipate dalla Regione è da ritenersi dipendente dello stesso ente, senza gravare sulla voce di spesa relativa ai contratti per il personale esterno all'amministrazione del Consiglio regionale?”*

In merito si riporta il contenuto dell'articolo 2, comma 5, della l. r. Campania n. 1 del 18 gennaio 2016 (legge di stabilità regionale), come modificato dall'art. 26 del collegato a tale legge finanziaria - l. r. Campania n. 6 del 5 aprile 2016, (Misure di contenimento della spesa del Consiglio regionale), nella parte in cui prevede che *“L'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale provvede, entro 60 gg dalla data di entrata in vigore della presente legge, a introdurre misure corrispondenti al presente articolo...nonché a individuare il numero delle risorse umane effettivamente indispensabili per lo svolgimento delle attività necessarie all'esercizio delle funzioni dei Gruppi consiliari, delle Commissioni, dei componenti l'ufficio di Presidenza del Consiglio e dell'ufficio del rappresentante dell'Opposizione. L'ufficio di Presidenza per tutti gli incarichi conferiti al personale estraneo all'amministrazione, escluso quello dei Gruppi consiliari, è delegato a definire le competenze e responsabilità in merito all'instaurazione del rapporto di lavoro in capo all'amministrazione del Consiglio e, per il personale tutto, i relativi oneri amministrativi e finanziari....”*

Ai soli fini del computo della spesa per gli uffici e gli organismi di cui al presente comma, fermo restando i limiti di spesa imposti dalla normativa nazionale, il personale dipendente dalla Giunta regionale, dal Consiglio regionale e da enti e società interamente controllate e partecipate dalla Regione, si considera quale dipendente dello stesso Ente, senza gravare sulla voce di spesa relativa ai contratti per il personale esterno all'amministrazione regionale”.

Si ricorda, a tal fine che, pur se la gestione del personale del Consiglio avvenga in maniera separata rispetto a quello della Regione, essendo il Consiglio, da un punto di vista contabile, dotato di un bilancio a sé, finanziato tramite un'apposita U.P.B. del bilancio regionale, che gli consente una autonoma organizzazione contabile-amministrativa, lo stesso deve tuttavia essere considerato personale della Regione e, come tale, soggetto a tutte le limitazioni imposte dalle normative in materia.

Possono, in proposito ribadirsi, per quanto qui di ragione, le osservazioni già espresse da questa Sezione in sede di Parifica del rendiconto della Regione Campania per l'anno 2013 (cfr. Relazione allegata alla Deliberazione n. 285/2016, Cap. V - Spese per il personale), con le quali si evidenziava come tale separata gestione non determinasse, comunque, il superamento del concetto di “unità” del bilancio regionale, che a livello finanziario costituisce una unica entità.

La Sezione, in particolare rappresentava quanto segue: *“...ne consegue che, poiché tutte le entrate correnti regionali...concorrono alla copertura di tutte le spese..., sussiste l'implicito divieto di sottrarre le spese al sistema di regole a presidio del coordinamento della finanza pubblica e l'obbligo di procedere alla verifica del rispetto di tali vincoli attraverso il consolidamento delle voci del bilancio regionale con il bilancio “derivato” del Consiglio, tanto in materia di personale quanto con riferimento agli altri aggregati di spesa...”.*

La Deliberazione proseguiva ricordando i principali limiti normativi in materia di personale, tra i quali l'art. 1, comma 557, della l. 296/2006, che ha sancito, per le Regioni, l'obbligo di riduzione delle spese generali, tra cui la spesa complessiva per il personale e l'art. 9, comma 28, del d. l. n. 78/2010, che ha determinato un tetto di spesa per i contratti flessibili, stabilendo che, a decorrere dall'anno 2011, le amministrazioni pubbliche, comprese le Regioni, possono avvalersi di

personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, di contratti di formazione-lavoro, o altri rapporti formativi, di somministrazione di lavoro, nonché di lavoro accessorio, nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009.

L'applicazione pratica dell'articolo 26 del collegato alla legge Finanziaria regionale, necessita, dunque, della dovuta attenzione, come richiesta dagli obblighi di coordinamento e di rispetto delle norme vigenti, nell'ambito dell'esigenza di contenimento della spesa pubblica e, nello specifico, di quella per il personale.

In ogni caso la normativa regionale in commento - articolo 2, comma 5, della l. r. Campania n. 1 del 18 gennaio 2016 (legge di stabilità regionale), va interpretata in senso conforme all'articolo 2, comma 1, lett. h) e i) del d. l. n. 174/2012.

In particolare, i parametri di riferimento di cui all'articolo 9, comma 28, del d. l. n. 78/2010, come sopra evidenziati, non possono essere ampliati al fine di consentire l'incremento della spesa regionale per le tipologie di contratti ivi previste. In altri termini, va assicurata la finalità del contenimento della spesa per il personale, in osservanza della normativa nazionale.

Non può, infine, farsi a meno di rilevare anche gli ulteriori obblighi nascenti dal T.U. in materia di società a partecipazione pubblica (d. lgs. 19 agosto 2016, n. 175) che, prevedendo, da parte di ogni ente pubblico proprietario, entro sei mesi dalla sua entrata in vigore, la formulazione di un piano straordinario volto alla riorganizzazione delle società in suo possesso, o alla loro dismissione, con conseguente elaborazione della lista del personale in esubero, impegna ciascuna amministrazione, e nel caso specifico il Consiglio regionale della Regione Campania a verificare le possibilità, ancora concretamente attuabili, di utilizzo del personale dei singoli enti partecipati.

Quesiti B) e C): tali quesiti sono da considerarsi inammissibili in quanto non rientranti nel concetto di contabilità pubblica come sopra delineato.

Il quesito B), riguardando opzioni riferite a diritti soggettivi dei singoli Consiglieri, pur se forieri di avere riflessi di natura finanziaria patrimoniale sul bilancio dell'Organo istante, esula dal concetto di contabilità pubblica, come elaborato dalla giurisprudenza della Corte dei conti in quanto il coinvolgimento della stessa, in questa sede, avrebbe l'effetto di estendere oltremodo l'attività consultiva ad ambiti dell'azione amministrativa esclusi, trasformando questa Sezione regionale di controllo in organo di consulenza generale.

La possibilità, per i Consiglieri regionali, di aderire al sistema previdenziale contributivo, su cui il Consiglio regionale chiede conferma a questa Sezione è, tra l'altro, resa possibile dalla legge finanziaria regionale 2016 la quale, all'articolo 2, prevede che *"I Consiglieri eletti a partire dalla X legislatura possono richiedere di aderire al sistema previdenziale contributivo. L'ufficio di Presidenza determina criteri e modalità per l'applicazione del sistema contributivo anche sulla base della disciplina del modello pro-rata prevista per i componenti della Camera dei Deputati o del Senato della repubblica"*.

Il quesito C) si appalesa inammissibile in quanto, esprimersi in proposito alle modalità e possibilità di utilizzo del residuo dei fondi per il personale non spesi nell'esercizio 2016 comporterebbe, per questa Sezione, un coinvolgimento diretto nelle scelte gestionali del Consiglio regionale che, ovviamente, dovrà agire secondo quanto previsto dalle norme di legge in materia.

Si evidenzia, in proposito, come la legge regionale 24 dicembre 2012, n. 38 preveda, all'art. 5, rubricato *"Tetto massimo per la spesa del personale dei gruppi consiliari"*, che *"1. A decorrere dalla X*

legislatura il tetto massimo in termini finanziari per la determinazione dell'ammontare complessivo della spesa per il personale dei gruppi consiliari deve equivalere al costo di una unità individuato ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera h), del decreto legge 174/2012, compresi gli oneri a carico dell'ente e senza posizione organizzativa, per ciascun consigliere regionale. Il personale a qualsiasi titolo comandato, distaccato o con contratto di natura privatistica a tempo determinato, funzionalmente collocato a disposizione dei gruppi consiliari deve rientrare nei limiti del budget individuato per il gruppo consiliare. 2. La spesa del personale dei gruppi è determinata, per la corrente legislatura regionale, entro l'importo in essere alla data dell'11 ottobre 2012".

Presumibilmente, in questo ambito e nel rispetto di tali previsioni, è il dettato dell'articolo 2, comma 6, della legge regionale campana n. 1/2016, con cui proprio codesto Consiglio regionale ha previsto la possibilità di utilizzo dei fondi per il personale non utilizzati nell'esercizio precedente, nei termini che seguono: *"Le risorse finanziarie trasferite o assegnate ai gruppi consiliari ai sensi dell'articolo 5 della legge regionale 24 dicembre 2012 n. 38.....non utilizzate nell'anno di riferimento per il reclutamento del personale possono essere utilizzate nell'esercizio successivo..."*

A decorrere dalla X legislatura, il tetto complessivo in termini finanziari della spesa per il personale dei gruppi consiliari non può in ogni caso superare il tetto massimo fissato dalla normativa nazionale vigente in materia ed è utilizzato per il reclutamento del personale a disposizione degli stessi senza distinzioni per tipologia di chiamata o di contratti..."

PQM

Nelle sopra esposte considerazioni è il parere di questa 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 9 novembre 2016

IL RELATORE

Dott.ssa Carla Serbassi

IL PRESIDENTE

Dott. Giovanni Coppola

Depositato in segreteria in data 23 novembre 2016

Per Il Direttore del servizio di supporto

Dott.ssa Beatrice Montecuoillo