



Repubblica Italiana

La Corte dei conti

in

Sezione regionale di controllo

per l'Abruzzo

nella Camera di consiglio del 13 settembre 2018

del. n. 121/2018/PAR

composta dai Magistrati:

Manuela ARRIGUCCI	Presidente
Lucilla VALENTE	Consigliere
Andrea BADANZA	Consigliere
Marco VILLANI	Consigliere
Antonio DANDOLO	Consigliere
Luigi D'ANGELO	Primo Referendario (relatore)
Angelo Maria QUAGLINI	Primo Referendario

VISTO l'articolo 100, comma 2, della Costituzione;

VISTO il T.U. delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e le successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, il decreto legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639 e l'articolo 27 della legge 24 novembre 2000, n. 340;

VISTO il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti e successive modifiche ed integrazioni;

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131, relativa alle *"Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3"*;

VISTA la deliberazione della Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, del 4 giugno 2009, n. 9 recante *"Modifiche ed integrazioni degli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo"*;

VISTA la deliberazione della Corte dei conti, Sezioni Riunite, del 26 marzo 2010, n. 8 recante *"Pronuncia di orientamento generale"* sull'attività consultiva;

VISTA la deliberazione della Corte dei conti, Sezioni Riunite, del 21 ottobre e 8 novembre 2010, n. 54;

VISTA la deliberazione del 22 marzo 2018, n. 43/2018/INPR con la quale la Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo ha approvato il

“Programma di controllo” per l’anno 2018;

VISTO il decreto del 7 giugno 2018, n. 1/2018, con cui sono state ripartite le funzioni di controllo ai Magistrati della Sezione regionale di controllo per l’Abruzzo;

VISTA la nota protocollo n. P00014804/PRES-02 del 18 luglio 2018 con la quale il Presidente del Consiglio regionale dell’Abruzzo ha richiesto un parere alla Sezione, ai sensi dell’articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131 e s.m.i.;

VISTA l’ordinanza del 30 agosto 2018, n. 40/2018, con la quale il Presidente della Sezione ha deferito la questione all’esame collegiale;

UDITO il relatore, Primo Referendario dott. Luigi D’ANGELO;

FATTO

Il Presidente del Consiglio regionale dell’Abruzzo premesso che:
“- l’articolo 9, comma 28, del D.L. n. 78/2010 stabilisce che, a decorrere dal 2011, le amministrazioni pubbliche richiamate nello stesso dettato normativo possono avvalersi di personale a tempo determinato, o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nel limite del 50% della spesa sostenuta nell’anno 2009, per le rispettive finalità;

- che nel medesimo ambito dei vincoli assunzionali volti al contenimento della spesa del personale, l’art. 1, comma 557, della legge 27.12.2006 n. 296, ai fini del concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, impone agli enti sottoposti al patto di stabilità interno di assicurare la riduzione delle spese di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell’IRAP, garantendo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale, mediante azioni da modulare nell’ambito della propria autonomia e rivolte, in termini di principio, ai seguenti ambiti prioritari di intervento: (...) 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; b) contenimento delle dinamiche di crescita della contrattazione integrativa, tenuto anche conto delle corrispondenti disposizioni dettate per le amministrazioni statali;

- che ai fini dell’applicazione del citato comma 557 il Ministero dell’Economia e delle Finanze è intervenuto con la circolare n. 9 del 2006, concernente "Disposizioni in materia di spese per il personale per le Amministrazioni Regionali, gli Enti Locali e gli Enti del Servizio Sanitario Nazionale. Art. 1, commi da 198 a 206, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006)", con la quale ha individuato sia le voci da includere sia quelle da escludere dal computo della spesa del personale e che tra le voci da escludere la richiamata circolare annovera, ex plurimis, espressamente gli oneri derivanti dai rinnovi contrattuali congiuntamente alla spesa per il personale per le categorie protette e alle spese per lavoro straordinario connesse all’attività elettorale;

- che la ratio è quella di escludere le voci imposte da dettati nazionali in quanto gravanti su risorse definite a livello nazionale e previste nei quadri di finanza pubblica ed in quanto tali non assoggettabili ai limiti di crescita della spesa del

personale anche perché non riconducibili ad una volontà dell'ente di espansione della propria spesa del personale", ha richiesto a questa Sezione, nel solco della postulata esegesi normativa, "se gli oneri derivanti dai rinnovi contrattuali andrebbero esclusi anche dal computo della spesa del personale a tempo determinato ai fini del rispetto del limite imposto dal citato articolo 9, comma 28, del
D.L.
n. 78/2010".

IN PUNTO DI AMMISSIBILITA'

Sotto il profilo soggettivo, la legittimazione ad avvalersi della funzione consultiva è circoscritta ai soli enti esplicitamente indicati *ex lege*, attesa la natura speciale che tale funzione assume rispetto all'ordinaria sfera di competenze della Corte dei conti.

In particolare, ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003, possono richiedere pareri in materia di contabilità pubblica alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, oltre le Regioni, anche i Comuni, le Province e le Città metropolitane, di norma tramite il Consiglio delle Autonomie Locali, se istituito.

L'elencazione dei soggetti legittimati ad attivare la funzione consultiva è stata ritenuta di natura tassativa da una consolidata giurisprudenza contabile.

Nel dettaglio, come chiarito a fini di coordinamento dalla Sezione delle Autonomie, con la pronuncia n. 13/AUT/07 del 12-17 dicembre 2007 (a conferma dell'orientamento già espresso con la precedente decisione del 27 aprile 2004, sugli *"Indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva"*, diramati alle Sezioni regionali con la nota del Presidente della Corte dei conti, n. 6482 del 20 maggio 2004), la legittimazione alla richiesta di parere, ai sensi della menzionata disposizione di legge, *"è circoscritta ai soli enti previsti dalla norma, stante la natura speciale che essa assume, rispetto all'ordinaria sfera di competenze assegnate alla Corte"*, ribadendo che l'elencazione contenuta nel menzionato comma ottavo va considerata tassativa e che deve escludersi la possibilità di estendere ad altri enti la legittimazione a chiedere pareri alla Corte dei conti.

La natura tassativa dell'elenco - ha precisato la Sezione delle Autonomie - *"è provata anche dalla considerazione che l'elencazione (Regioni, Comuni, Province, Città metropolitane) riproduce letteralmente quella dell'articolo 114 della Costituzione, nel testo sostituito dall'art. 1 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, della quale l'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003 è norma di attuazione"* (pronuncia n. 13/AUT/07 cit.).

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 dell'ente medesimo ed individuabile, di regola, nel Presidente della Giunta regionale, nel Sindaco e nel Presidente della Provincia (da ultimo, Corte dei conti, Sez. Contr. Lombardia, 23 marzo 2017, n. 81).

Per completezza, va osservato che intuitive esigenze di coerenza con la necessità di ricondurre l'iniziativa dell'acquisizione di pareri ai soli organi dotati di particolare esponenzialità, per autonomia e capacità di rappresentativa e di coordinamento, hanno indotto varie Sezioni territoriali di controllo a superare la limitazione dell'iniziativa per l'acquisizione di pareri del Consiglio regionale al solo "caso di atti di normazione", in considerazione dell'ambito concreto di autonomia - anche amministrativa e contabile - assicurato da ciascun ordinamento regionale al Consiglio medesimo (vedasi, ex multis, Sez. Contr. Abruzzo, del. n. 161/2016; Sez. Contr. Lazio, del. n. 44/2010; Sez. Contr. Piemonte, del. n. 65/2011; Sez. Contr. Abruzzo, del. n. 10/2012; Sez. Contr. Lombardia, del. n. 37/2013).

Nel caso specifico, dunque, la richiesta si appalesa senz'altro soggettivamente ammissibile.

Parimenti la stessa è da reputarsi ammissibile anche sotto il profilo oggettivo poiché il quesito posto dal Presidente del Consiglio regionale concerne una questione riconducibile alla materia della contabilità pubblica tanto che la problematica oggetto di scrutinio risulta essere stata già affrontata da precedenti arresti pretori del giudice erariale.

NEL MERITO

L'Ente regionale chiede se gli oneri derivanti dai rinnovi contrattuali contemplati dalla contrattazione collettiva nazionale possano essere esclusi dal computo della spesa per il personale a tempo determinato ai fini del rispetto del limite di cui all'articolo 9, comma 28, del D.L. n. 78 del 2010 e s.m.i. a mente del quale *"a decorrere dall'anno 2011, le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, le agenzie, incluse le Agenzie fiscali di cui agli articoli 62, 63 e 64 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, e successive modificazioni, gli enti pubblici non economici, le università e gli enti pubblici di cui all'articolo 70, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni e integrazioni, le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura fermo quanto previsto dagli articoli 7, comma 6, e 36 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, 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"*.

Evidenzia l'Ente richiedente, nel dettaglio, che il Ministero dell'Economia e delle Finanze, con la circolare n. 9 del 2006 concernente *"Disposizioni in materia di spese per il personale per le Amministrazioni Regionali, gli Enti Locali e gli Enti del Servizio Sanitario Nazionale. Art. 1, commi da 198 a 206, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006)"*, nell'individuare le voci da includere e quelle da escludere dal computo della spesa del personale, risulta aver annoverato, tra quest'ultime, proprio quelle connesse agli oneri derivanti dai rinnovi contrattuali.

In effetti tale conclusione risulta essere quella cui è giunta anche la giurisprudenza contabile che, nell'interrogarsi specificatamente circa la

correttezza dell'esito interpretativo fissato dalla sopra menzionata circolare, ne ha mutuato i contenuti.

Si legge nella deliberazione della Corte dei conti, Sezione di controllo per la Lombardia, n. 42/2009, che *"si esprime avviso favorevole ad una interpretazione che, nel solco delle direttive recate dalla circolare n. 9 del 2006 citata e non modificata con la recente circolare n. 2 in data 27 gennaio 2009 del M.E.F., consenta agli enti soggetti al patto di considerare la spesa di competenza degli anni 2006, 2007, 2008 al netto degli oneri derivanti dai contratti collettivi nazionali di lavoro intervenuti. Tale interpretazione, che trova conforto in precedente attività consultiva della Corte dei conti (parere n. 17/2007 della Corte dei conti, Sez. Contr. Toscana) e nella prevalente opinione della dottrina, garantirebbe un raffronto tra dati omogenei ed un corretto monitoraggio della spesa di personale, evitando che eventuali variazioni in aumento vengano influenzate da decisioni ed impegni di spesa non rientranti nell'autonomia decisionale e nella responsabilità degli enti locali. Diverso è il caso degli oneri conseguenti alla contrattazione integrativa ..."*.

L'arresto pretorio appena citato, inoltre, a seguito dell'insorgere di un contrasto giurisprudenziale, è stato ulteriormente condiviso dalla Sezione delle Autonomie che nella deliberazione n. 2/SEZAUT/2010/QMIG, ha espressamente affermato che *"in relazione al secondo quesito, ossia se il valore da tenere in considerazione – ai fini del computo della spesa del personale – sia al netto o al lordo delle maggiori spese determinate dai rinnovi contrattuali, la Sezione condivide l'interpretazione fornita dalla Sezione regionale di controllo per la Lombardia, che riconosce consentito agli enti soggetti al patto di stabilità di considerare le spese di competenza degli anni 2006, 2007 e 2008 al netto degli oneri derivanti dagli intervenuti contratti collettivi nazionali, proprio in relazione al profilo della mancanza di discrezionalità dell'amministrazione locale nel riconoscere quanto dovuto"*.

La Sezione ritiene che il principio di diritto da ultimo indicato, seppur elaborato nel vigore di una diversa disposizione normativa prescrittiva di appositi limiti di spesa al personale (decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni nella legge 6 agosto 2008, n. 133), deve trovare applicazione anche nell'attuale assetto normativo e ciò poiché la carenza di discrezionalità dell'amministrazione nel *"riconoscere"* gli emolumenti aventi origine nei c.d. rinnovi contrattuali ovvero il loro essere non affatto riconducibili ad una *"volontà"* dell'ente locale finalizzata ad espandere la spesa per il personale, non può che determinare l'esclusione della computabilità di tali oneri nel limite di spesa di cui all'articolo 9, comma 28, D.L. n. 78/2010.

P.Q.M.

Nelle sopra esposte considerazioni è il parere della Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo - in relazione alla richiesta formulata dal Presidente del Consiglio regionale dell'Abruzzo con nota protocollo n. P00014804/PRES-02 del 18 luglio 2018.

DISPONE

che copia della presente deliberazione, a cura della Segreteria, sia trasmessa al Presidente del Consiglio regionale dell'Abruzzo.

Così deliberato a L'Aquila, nella Camera di consiglio del 13 settembre 2018.

L'Estensore
F.to Luigi D'ANGELO

Il Presidente
F.to Manuela ARRIGUCCI

Depositata in segreteria il 14 settembre 2018

Il Funzionario preposto al Servizio di supporto
F.to Lorella Giammaria