



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

Delibera n. 8/2013/SRCPIE/PAR

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, nella camera di consiglio del 22 gennaio 2013, composta dai Magistrati:

Dott.ssa Enrica LATERZA	Presidente
Dott. Mario PISCHEDDA	Consigliere
Dott. Giancarlo ASTEGIANO	Consigliere
Dott. Giuseppe Maria MEZZAPESA	Primo Referendario
Dott. Walter BERRUTI	Primo Referendario
Dott. ssa Alessandra OLESSINA	Primo Referendario relatore

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

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R. D. 12 luglio 1934 n. 1214 e successive modificazioni;

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

Vista la deliberazione n. 14/2000 delle Sezioni riunite della Corte dei conti, adottata nell'adunanza del 16 giugno 2000, concernente il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti come modificato dalla delibera del Consiglio di Presidenza n. 229 del 19/06/2008;

Vista la L. 5 giugno 2003 n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla L. cost. 18 ottobre 2001 n. 3 e, 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 di parere proveniente dal Comune di Vauda Canavese (TO) n. 4538 del 27 novembre 2012, pervenuta, tramite il Consiglio delle Autonomie locali, il giorno 3 dicembre 2012 e recante un quesito in materia di spesa per il personale;

Vista l'Ordinanza n. 2/2013, con la quale il Presidente di questa Sezione di controllo ha convocato la Sezione per l'odierna seduta e ha nominato relatore il Primo Referendario Dott.ssa Alessandra OLESSINA;

Udito il relatore;

Ritenuto in

FATTO

Con la nota indicata in epigrafe il Sindaco del Comune di Vauda Canavese (TO) pone alla Sezione il seguente quesito.

Spiega il Sindaco che l'Ente, con popolazione di 1.500 abitanti e quindi assoggettato al Patto di stabilità dal 1° gennaio 2013, ha un dipendente comunale in stato di detenzione presso casa circondariale dal 6 agosto 2011 mentre è in corso il giudizio di 1° grado avanti la Corte d'Assise.

Chiede il Sindaco se l'assegno alimentare che grava sul bilancio dell'Ente possa o meno essere considerato una provvidenza assistenziale che, in quanto tale, non rientrerebbe nel novero della spesa per il personale.

Inoltre, chiede di conoscere se, in pendenza del giudicato della sentenza definitiva, l'Ente possa avvalersi del ricorso ad assunzioni a tempo determinato.

Considerato in

DIRITTO

1. La richiesta di parere, inoltrata ai sensi dell'art. 7, comma 8, della L. n. 131/2003, presenta i requisiti, soggettivo e oggettivo, di ammissibilità.

Infatti, essa è stata sottoscritta dal Sindaco del Comune e trasmessa tramite il C.A.L.

Inoltre, essa, ponendo quesiti che riguardano i limiti alle spesa di personale degli Enti locali, posti dalla legge per fini di salvaguardia degli equilibri di finanza pubblica, attiene alla materia della contabilità pubblica.

Tuttavia, va precisato che la richiesta di parere, pur essendo originata da un'esigenza dell'Amministrazione di gestire una fattispecie concreta, deve essere finalizzata ad ottenere indicazioni sulla corretta interpretazione di principi, norme ed istituti riguardanti la contabilità pubblica, che poi spetterà all'Amministrazione applicare al caso di specie, non potendo essere rivolta ad ottenere indicazioni specifiche per l'attività gestionale concreta. In caso contrario l'attività consultiva della Corte si risolverebbe, di fatto, in una sorta di coamministrazione.

Ciò posto, può passarsi all'esame del merito.

2. Come noto, l'istituto della sospensione cautelare consente di sospendere il rapporto di pubblico impiego in conseguenza di determinati presupposti di fatto e di diritto che impediscono il regolare svolgimento delle funzioni e del servizio, in autonomia rispetto ai procedimenti disciplinari e penali in corso.

Esso rinviene il proprio fondamento giuridico *in primis* nell'art. 97 Cost. (oltre che negli artt. 54 e 98 Cost.) e risponde appunto all'esigenza di salvaguardare il buon

andamento amministrativo, anche sotto il profilo della prevenzione della lesione del prestigio della P.A.

La disciplina della sospensione cautelare nel pubblico impiego è contenuta in fonti legislative di carattere generale (come il D.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3 c.d. testo unico sugli impiegati civili dello Stato, il D.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, il D.lgs. 3 novembre 2000, n. 267 c.d. testo unico Enti locali), in disposizioni speciali (ad es. in materia di rapporti di lavoro non contrattualizzati), nonché nella contrattazione collettiva relativa ai vari comparti amministrativi.

Per quanto concerne la fattispecie in esame, il riferimento normativo è innanzi tutto all'art. 5 del CCNL del personale non dirigente del comparto Regioni ed Autonomie locali quadriennio normativo 2006-2009 biennio economico 2006-2007 in vigore, il quale, al comma 1, dispone che:

"Il dipendente che sia colpito da misura restrittiva della libertà personale è sospeso d'ufficio dal servizio con privazione della retribuzione per la durata dello stato di detenzione o comunque dello stato restrittivo della libertà."

Inoltre, ai sensi dei successivi commi del medesimo articolo, è previsto che:

"Comma 7. Al dipendente sospeso dal servizio ai sensi del presente articolo sono corrisposti un'indennità pari al 50% della retribuzione base mensile di cui all'art. 52, comma 2, lett. b) del CCNL del 14.9.2000, la retribuzione individuale di anzianità ove acquisita e gli assegni del nucleo familiare, con esclusione di ogni compenso accessorio, comunque denominato."

Comma 8. Nel caso di sentenza definitiva di assoluzione o di proscioglimento, pronunciata con la formula "il fatto non sussiste", "non costituisce illecito penale" o "l'imputato non lo ha commesso", quanto corrisposto, durante il periodo di sospensione cautelare, a titolo di assegno alimentare verrà conguagliato con quanto dovuto al lavoratore se fosse rimasto in servizio, escluse le indennità o compensi comunque collegati alla presenza in servizio, agli incarichi ovvero a prestazioni di carattere straordinario. Ove il procedimento disciplinare riprenda

per altre infrazioni, ai sensi dell'art. 4, comma 8, secondo periodo, il conguaglio dovrà tener conto delle sanzioni eventualmente applicate."

Dalla previsione testuale delle norme di contrattazione collettiva citate (che fanno riferimento espressamente a "privazione della retribuzione", "indennità", "quanto corrisposto a titolo di assegno alimentare") può desumersi una finalità più propriamente assistenziale, piuttosto che retributiva delle provvidenze economiche corrisposte al dipendente durante la sospensione per detenzione, volte evidentemente ad assicurare il mantenimento della persona del dipendente e della sua famiglia, pur in assenza dell'attività lavorativa, in attesa che la posizione del lavoratore venga definita in senso positivo (con la ripresa del rapporto di lavoro e la *restitutio in integrum* della sua situazione economica) o in senso negativo con la cessazione definitiva del rapporto di lavoro.

Osserva, tuttavia, il Collegio come dalla natura assistenziale e non retributiva di tali provvidenze economiche non possa inferirsi l'esclusione delle stesse dal novero delle spese di personale ai fini dei vincoli posti dalle disposizioni finanziarie.

Con riferimento a queste ultime, si ricorda che i Comuni con popolazione compresa tra 1.001 e 5.000 abitanti (tra cui rientra anche il Comune di Vauda Canavese) dal 2013 sono chiamati ad osservare, in virtù dell'art. 16, comma 31, del D.L. 13 agosto 2011, n. 138, convertito nella L. 14 settembre 2011, n. 148, le regole del patto di stabilità.

Ciò comporta che, a decorrere dall'esercizio 2013, detti Enti sono sottoposti al diverso regime per le spese per il personale previsto per gli Enti assoggettati al patto.

L'assenza di specifiche disposizioni di diritto intertemporale in ordine all'applicazione dei nuovi vincoli alla spesa di personale, derivanti dall'estensione della disciplina del Patto di stabilità interno ai Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, non consente di legittimare interpretazioni additive o derogatorie

della disciplina loro applicabile (cfr., in tal senso, Corte dei conti, Sez. Auton. n. 6/2012).

Tale disciplina in particolare include, quanto alla spesa di personale:

- l'obbligo di riduzione della spesa di personale rispetto all'esercizio precedente, come disciplinato dall'art. 1, commi 557 e ss., della L. 27 dicembre 2006, n. 296;
- 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 nella L. 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 assunzionale del 40% della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente (art. 76, comma 7, secondo periodo, del D.L. 25 giugno 2008, n. 112, convertito nella L. 6 agosto 2008, n. 133, come da ultimo modificato dall'art. 4-ter, comma 10, della L. 26 aprile 2012, n. 44, di conversione, con modificazioni, del D.L. 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, convertito nella L. n. 133/2008 per l'ipotesi di mancato rispetto del patto di stabilità interno nell'esercizio precedente, il cui ambito soggettivo, attesa la valenza chiaramente sanzionatoria del limite, è ristretto ai soli Enti connotati dalla esistenza di un pregresso vincolo obbligatorio, divieto, dunque, che trova applicazione a decorrere dall'anno 2014 (cfr. Sezione autonomie, deliberaz. n. 6/2012).

Ebbene, questa Sezione ha più volte avuto occasione di porre in evidenza che *"le norme che limitano le spese di personale a fini di contenimento della spesa pubblica sono da ritenersi di carattere imperativo, con la conseguenza che l'esclusione di singole voci dall'aggregato spesa di personale 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' dunque necessario rinvenire nell'ordinamento le disposizioni che definiscono la composizione dell'aggregato in questione, come conferma la tendenza del legislatore ad indicare espressamente le voci di spesa da ricomprendere o da escludere dal computo (cfr. Sez. controllo Piemonte, deliberaz. nn. 19/2012, 7/2012, 124/2011).

In particolare, con riferimento alla fattispecie in esame, la Sezione osserva che nessuna norma prevede espressamente l'esclusione dalle spese per il personale delle provvidenze economiche corrisposte al dipendente comunale sospeso per stato di detenzione, né vi è possibilità in via d'interpretazione sistematica di giungere ad una previsione derogatoria, considerata, appunto, la natura imperativa delle norme di contenimento delle spese di personale, con la conseguenza che – si ribadisce - ogni previsione derogatoria deve considerarsi rimessa all'indicazione espressa del legislatore e deve ritenersi non suscettibile di applicazione oltre i casi e i modi dal legislatore previsti.

Venendo al secondo quesito posto dal Comune di Vauda Canavese - se, in pendenza del giudicato della sentenza definitiva, l'Ente possa avvalersi del ricorso ad assunzioni a tempo determinato – si richiama l'art. 9, comma 28, del D.lgs. 31 maggio 2010, n. 78 convertito nella L. 30 luglio 2010, n. 122, il quale stabilisce che *"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 D. lgs. 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 D. lgs. 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 D. lgs. 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. 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 di cui all'articolo 70, comma 1, lettera d) del D. lgs. 10 settembre 2003, n. 276, e successive modificazioni ed integrazioni, 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, gli Enti locali 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. Per il comparto scuola e per quello delle istituzioni di alta formazione e specializzazione artistica e musicale trovano applicazione le specifiche disposizioni di settore. Resta fermo quanto previsto dall'articolo 1, comma 188, della L. 23 dicembre 2005, n. 266. Per gli Enti di ricerca resta fermo, altresì, quanto previsto dal comma 187 dell'articolo 1 della medesima L. n. 266 del 2005, e successive modificazioni. Alle minori economie pari a 27 milioni di euro a decorrere dall'anno 2011 derivanti dall'esclusione degli Enti di ricerca dall'applicazione delle disposizioni del presente comma, si provvede mediante utilizzo di quota parte delle maggiori entrate derivanti dall'articolo 38, commi 13-bis e seguenti. Il presente comma non si applica alla struttura di missione di cui all'art. 163, comma 3, lettera a), del D. lgs. 12 aprile 2006, n. 163. Il mancato rispetto dei limiti di cui al presente comma costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale. Per le Amministrazioni che nell'anno 2009 non hanno sostenuto spese per le finalità previste ai sensi del presente comma, il limite di cui al primo periodo è computato con riferimento alla media sostenuta per le stesse finalità nel triennio 2007-2009".

In merito all'interpretazione e alla portata applicativa delle suindicate disposizioni le SS.RR. di questa Corte, con deliberaz. n. 11 del 17 aprile 2012, hanno stabilito i seguenti principi:

"a) I limiti alla spesa per i contratti del personale temporaneo o con rapporto di lavoro flessibile, introdotti dall'art. 9, comma 28, del D.L. n. 78 del 31 maggio 2010, convertito nella L. n. 122 del 30 luglio 2010, così come modificato dall'art. 4, comma 102, della L. 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."

Pertanto, per quanto riguarda la possibilità, per il Comune di Vauda Canavese, di ricorrere ad assunzioni a tempo determinato, è alla suindicata normativa e agli esposti principi, che l'Ente dovrà far riferimento.

P.Q.M.

nelle suesposte considerazioni 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 nella camera di consiglio del 22 gennaio 2012.

Il Primo Referendario Relatore

F.to Dott.ssa Alessandra OLESSINA

Il Presidente

F.to Dott.ssa Enrica LATERZA

Depositato in Segreteria il **23/01/2013**

Per il funzionario preposto

(Dott. Federico SOLA)

F.to Dott. Guido CURRE