

Delibera n. 32/2007/par - Parere in merito all'interpretazione della circolare del Ministero dell'Interno n. FL 05/2007, nella parte in cui si evidenzia che le assunzioni disposte ai sensi dell'art. 1, comma 564 della legge n. 296/2006 (L. F. 2007) non concorrono ai fini della determinazione della spesa complessiva per il personale

Deliberazione n. 32/pareri/2007



REPUBBLICA ITALIANA
LA
CORTE DEI CONTI
IN
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA
LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Antonio Caruso	Consigliere
dott. Giorgio Cancellieri	Consigliere
dott. Giuliano Sala	Consigliere
dott. Giancarlo Penco	Consigliere
dott. Giancarlo Astegiano	Referendario
dott. ssa Alessandra Sanguigni	Referendario (Relatore)

nell'adunanza del 19 luglio 2007

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

Vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 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;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la nota n. 8904 del 23 maggio 2007 del Comune di Cologno al Serio (BG) con la quale il Sindaco ha chiesto il parere della Sezione, ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista la deliberazione n. 1/pareri/2004 del 3 novembre 2004, con la quale la Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento e sulla formulazione del parere;

Vista l'ordinanza n.12/pareri/2007 del 27 giugno 2007, con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna, per deliberare sulla richiesta di parere del Sindaco del Comune di Cologno al Serio (BG) ;

Udito il relatore, Referendario Alessandra Sanguigni;

Premesso

Con nota n. 8904 del 23 maggio 2007 del Comune di Cologno al Serio (BG), comune con popolazione superiore a 5000 abitanti, il Sindaco ha chiesto, ai sensi dell'art.7 co.8 della legge 131/2003, il parere della Sezione, in merito all'interpretazione della circolare del Ministero dell'interno n. FL 05 / 2007, nella parte in cui si evidenzia che le assunzioni disposte ai sensi dell'art. 1 co. 564 della legge 296/2006 (L.F.2007) non concorrono ai fini della determinazione della spesa complessiva per il personale.

In particolare, infatti, il citato co.564 ha novellato l'art.208 del codice della strada, introducendo il co. 4 bis dell'art.208 del decreto legislativo 30 aprile 1992 n. 285 ed ha stabilito che una quota dei proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie per violazione del codice della strada, annualmente destinata con delibera di Giunta al miglioramento della circolazione sulle strade, può essere destinata ad assunzioni stagionali a progetto nelle forme

di contratti a tempo determinato e a forme flessibili di lavoro".

Considerato

La richiesta di parere in esame è presentata ai sensi dell'art.7, co.8 L.131/2003, in cui è previsto che le Regioni, Province, Comuni e Città metropolitane possano chiedere, alle competenti Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, "pareri in materia di contabilità pubblica" .

La funzione consultiva delle Sezioni Regionali di Controllo della Corte dei conti, in materia di contabilità pubblica, è stata oggetto di un atto di indirizzo, adottato, ai fini del coordinamento, dalla Sezione delle Autonomie, nell'Adunanza del 27 aprile 2004, per quanto attiene ai principi ed alle modalità attuative.

La Sezione delle Autonomie ha perciò provveduto ad individuare i criteri volti a garantire l'uniformità nella funzione consultiva ed a stabilire i requisiti soggettivi di ammissibilità, nonché, in particolare, l'ambito oggettivo funzionale, profili precisati ulteriormente da questa Sezione nella delibera del 3/11/2004 -Del.1/pareri/2004, nonché da ultimo nella delibera n. 9/pareri/2006 in data 29 giugno 2006.

In particolare, nella delibera da ultimo citata, è stato precisato che, nell'espletamento dell'attività consultiva il giudice contabile deve interpretare, come ogni giudice, la domanda che gli è sottoposta ed individuare l'istituto di carattere generale oggetto della richiesta medesima, desumendone un principio di carattere generale e rendendo quindi il parere in astratto, senza pregiudicare le decisioni e le scelte dell'Amministrazione.

Questa Sezione, quindi, è chiamata preliminarmente a pronunciarsi sull'ammissibilità della richiesta, con riferimento ai parametri definiti nell'atto di indirizzo e nella citata delibera.

In primo luogo sussistono i requisiti soggettivi di ammissibilità della richiesta di parere, essendo sottoscritta dal Sindaco. In secondo luogo, in ordine ai requisiti oggettivi di ammissibilità, occorre accertare se la richiesta di parere rientri nella materia della contabilità pubblica.

La questione in esame è inequivocabilmente attinente alla materia contabile, in considerazione della potestà attribuita allo Stato di fissare principi di coordinamento della finanza pubblica, con particolare riferimento ai criteri di determinazione degli obiettivi del patto di stabilità interno.

La richiesta di parere è, quindi, soggettivamente ed oggettivamente ammissibile, sulla base di considerazioni che ormai costituiscono *jus receptum* e che succintamente si riassumono.

La funzione consultiva non dovrà svolgersi in ordine a questioni che non abbiano carattere generale, ovvero a quesiti che implicino valutazione di comportamenti amministrativi, oggetto di indagini della procura regionale o di giudizio innanzi alla sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti, ed infine questioni oggetto di contenzioso

penale, civile o amministrativo. Inoltre, il parere può essere reso solo in via prodromica rispetto all'attività dell'Ente e riguardare fattispecie di portata ed interesse generale, non atti gestori specifici. Particolare attenzione, quindi, deve essere dedicata alla determinazione degli elementi che devono configurare il requisito del "*carattere generale*" della questione sottoposta al parere della Corte dei conti.

Con riguardo al profilo da ultimo indicato, che concerne la questione della ammissibilità oggettiva della richiesta di parere, va osservato che il quesito non può investire la scelta operata o da operarsi dall'Amministrazione nello svolgimento dell'attività gestionale, specialmente quando la scelta comporti l'esercizio di poteri discrezionali. Infatti, le attribuzioni conferite alla Corte dei conti escludono poteri di coamministrazione.

Ritenuto

Soffermandosi all'esame del merito della questione, si deve considerare, in via preliminare, che l'art. 1, comma 557 della Legge 27 dicembre 2006, n. 296, legge finanziaria per il 2007, ha previsto per gli enti locali sottoposti al patto di stabilità una revisione degli obblighi relativi al contenimento delle spese per il personale.

Nello specifico, "ai fini del concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica di cui ai commi da 655 a 695, gli enti sottoposti al patto di stabilità interno assicurano la riduzione delle spese di personale, garantendo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale, anche attraverso la razionalizzazione delle strutture burocratico-amministrative."... "Le disposizioni di cui all'articolo 1, comma 98, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, e all'articolo 1, commi da 198 a 206, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, fermo restando quanto previsto dalle disposizioni medesime per gli anni 2005 e 2006, sono disapplicate per gli enti di cui al presente comma, a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge."

Il legislatore è intervenuto, con la legge finanziaria per il 2007, per individuare meccanismi di contenimento della spesa di personale, dettando una normativa diversificata per gli enti "sottoposti al Patto di stabilità interno" rispetto a quelli "non sottoposti" a quelle regole.

In particolare per quanto riguarda i Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti, sottoposto al patto di stabilità interno, debbono assicurare, ai sensi del comma 557 dell'art. 1 della legge n. 296/2006, "la riduzione delle spese di personale, garantendo il contenimento delle dinamiche retributive e occupazionali, anche attraverso la razionalizzazione delle strutture burocratiche-amministrative". La stessa norma suggerisce, nell'ambito

dell'autonomia degli enti, principi relativi al riassetto organizzativo e tipologie di spese (fondi per il finanziamento della contrattazione integrativa), attraverso i quali raggiungere l'obiettivo previsto dalla legge.

La norma ha così fissato principi ai quali gli enti debbono attenersi senza peraltro indicare modalità e limiti di contenimento della spesa per il personale. Questa così confluisce nel complesso delle spese dell'esercizio che concorrono a determinare uno dei parametri del saldo finanziario, posti come obiettivo cogente dalla legge finanziaria 2007.

In un tale contesto il comma 564 dell'art. 1 della legge n. 296/2006 ha lo scopo di escludere la spesa derivante da assunzioni stagionali dal complesso della spesa per il personale per la quale deve essere assicurata la riduzione.

In ogni caso però anche detta spesa concorre a determinare la spesa complessiva dell'ente presa in considerazione ai fini delle determinazione del saldo.

Va ricordato che l'art. 208 del codice della strada, nel testo attualmente vigente, prevede al quarto comma, la destinazione di una quota pari al cinquanta per cento dei proventi derivanti dall'accertamento di violazioni delle disposizioni contenute nel Codice della Strada "alle finalità di cui al comma 2, per consentire agli organi di polizia locale di effettuare, nelle scuole di ogni ordine e grado, corsi didattici finalizzati all'educazione stradale, imputandone la relativa spesa ai medesimi proventi, nonché al miglioramento della circolazione sulle strade, al potenziamento ed al miglioramento della segnaletica stradale e alla redazione dei piani di cui all'articolo 36, alla fornitura di mezzi tecnici necessari per i servizi di polizia stradale di loro competenza, e alla realizzazione di interventi a favore della mobilità ciclistica, nonché, in misura non inferiore al 10% della predetta quota, ad interventi per la sicurezza stradale, in particolare a tutela degli utenti deboli: bambini, anziani, disabili, pedoni e ciclisti."

La concreta destinazione delle somme riservate a tali interventi è effettuata ogni anno dalla Giunta comunale con apposita delibera che, per i comuni con popolazione superiore a diecimila abitanti deve essere inviata, in comunicazione, al Ministero delle Infrastrutture (Comma modificato dalla legge n.168 del 17 agosto 2005 di conversione del decreto-legge 115/2005).

Lo scopo della norma è duplice. Da un lato, è quello di imporre alle Amministrazioni locali di utilizzare una parte delle risorse derivanti dall'accertamento di violazioni alle disposizioni contenute nel Codice della Strada per effettuare interventi diretti a migliorare la sicurezza stradale, sia attraverso l'educazione degli utenti che attraverso interventi diretti a rendere più sicuro l'utilizzo delle vie pubbliche. Dall'altro, è quello di evitare che le Amministrazioni locali possano destinare a spese correnti, che presentino il carattere della stabilità e della

ricorrenza, entrate che, al contrario, sono sicuramente aleatorie perché dipendono dalla violazione di disposizione contenute nel Codice della Strada che, a fronte di comportamenti maggiormente rispettosi delle regole della circolazione da parte degli utenti, potrebbero decrescere sino a scomparire.

Il vincolo, che la norma in questione pone sulla metà delle somme accertate a tale titolo, implica che solo una parte di esse possa essere utilizzata senza alcun vincolo di destinazione per spese correnti o in conto capitale. Si tratta, in altre parole, di un vincolo che, contemporaneamente, impone una destinazione specifica ad almeno la metà delle somme accertate a titolo di sanzioni amministrative conseguenti a violazioni di disposizioni contenute nel Codice della strada e permette l'utilizzo per le ordinarie esigenze dell'ente della rimanente parte (che deve essere inferiore al cinquanta per cento).

La disposizione contenuta nel quarto comma dell'art. 208 del Codice della strada indica con chiarezza, come si è evidenziato, quali siano le modalità di utilizzo della parte vincolata delle somme derivanti da accertamenti conseguenti alla violazione del Codice della Strada.(in materia si è espressa già questa Sezione con deliberazione n.427/2007).

In quest'ambito opera il disposto dell'art. 1 comma 564 della legge finanziaria 2007, ampliando temporaneamente l'elenco tassativo dell'art.208 del Codice della strada e consentendo una ulteriore e diversa destinazione della quota vincolata nell'esercizio 2007.

D'altro canto, il limite annuale delle disposizioni è coerente con la natura delle "assunzioni stagionali a progetto nelle forme di contratti a tempo determinato e a forme flessibili di lavoro", le quali determinano una spesa corrente ancorché non stabile e duratura nel tempo, al cui finanziamento può provvedersi per il solo anno 2007 con le entrate derivanti dalle sanzioni per violazione del codice della strada, mentre ove si ripropongano per più esercizi dovranno trovare copertura nei normali stanziamenti di bilancio.

Il disposto dell'art. 6, comma 8 sexies della legge n. 17/2007 di conversione del D.L. n. 300/2007 rende ininfluenza ai fini di cui si discute, il mancato rispetto da parte del Comune del patto di stabilità 2006.

-

La Sezione ritiene che la circolare del Ministero dell'interno n. FL 05 / 2007, nella parte in cui si evidenzia che le assunzioni disposte ai sensi dell'art. 1 co. 564 della legge 296/2006 (L.F.2007) non concorrono ai fini della determinazione della spesa complessiva per il personale e sono da escludere dal computo della spesa di cui al comma 562, per gli enti per i quali tale norma trova applicazione, sia riferibile solo ai comuni con un numero di abitanti inferiore alle 5000 unità, per i quali il legislatore ha stabilito, proprio con il predetto co.562, un limite alla spesa di personale. Per questi enti l'art. 1 co.564 rappresenta una deroga al tetto di spesa in argomento.

Per gli enti sottoposti alle regole del patto di stabilità, al contrario, l'assunzione di

personale, riconducibile alla fattispecie di cui alla novella ultima del codice della strada (assunzioni stagionali a progetto nelle forme di contratti a tempo determinato e a forme flessibili di lavoro), rappresenta una circostanza neutrale, che, assieme alla correlata entrata che ne costituisce copertura, confluisce nel saldo finanziario, quale parametro delle nuove regole del patto di stabilità.

-

In conclusione, le assunzioni di cui al comma 4 bis dell'art.208 del codice della strada, sono ritenute ammissibili, non solo se correttamente motivate in relazione alle esigenze ed alle suddette finalità specifiche , ma parimenti solo se riferite all'esercizio finanziario 2007 nel quale è accertata l'entrata derivante appunto da sanzione amministrativa al codice della strada, che ne costituisce la correlata copertura finanziaria secondo una norma ad effetti temporalmente limitati.

Qualora l'Ente proceda a tale tipologia di assunzione per una durata superiore all'esercizio finanziario, dovrà ricorrere per la parte di competenza del successivo esercizio, alla copertura della spesa con le normali entrate di bilancio

P.Q.M.

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore
(Alessandra Sanguigni)

Il Presidente
(Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria il 24 luglio 2007
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)