

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

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Donato Fino	Consigliere
dott. Giorgio Cancellieri	Consigliere
dott. Giancarlo Penco	Consigliere
dott. Giuliano Sala	Consigliere
dott. ssa Alessandra Sanguigni	Referendario (Relatore)

nell'adunanza del 9 ottobre 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 prot.3968 del 30 luglio 2007 del Comune di BAGOLINO (BS), 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. 23/pareri/2007 del 25 settembre 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 BAGOLINO (BS);

Udito il relatore, Referendario Alessandra Sanguigni;

Premesso

Il sindaco del comune di Bagolino (BS) con la nota prot.3968 del 30 luglio 2007, ha chiesto, ai sensi dell'art.7 co.8 della legge 131/2003, il parere della Sezione, in merito al limite da rispettare per le spese di personale ed in particolare di conoscere se le spese sostenute per la sostituzione di maternità vadano considerate nel calcolo ai fini del rispetto dell'art.1 co 562 della legge 27 dicembre 2006 n.296 (LF 2007).

Al riguardo il Sindaco fa presente che si è ritenuto necessario formulare detto quesito, a seguito della delibera di questa Sezione, adottata ai sensi dell'art.1 co.168 della legge 23 dicembre 2005, n. 266(LF 2006),sul questionario relativo al bilancio di previsione 2007, redatto in conformità alla Delibera di questa Sezione n. 430/2007 (art. 1, comma 166 e seguenti, della legge n. 266/2005), nel quale era emerso, in particolare nell'analisi dei dati riportati nella sezione seconda del questionario, il mancato rispetto, in via previsionale, del disposto di cui all'art. 1 co. 562 su citato.

Nel dispositivo della delibera specifica, la Sezione, nell'accertare il mancato rispetto in via previsionale dell'art. 1 co. 562, e quindi del preventivato superamento per l'esercizio finanziario 2007della spesa di personale sostenuta nel 2004, invitava il Consiglio comunale ad adottare le necessarie misure correttive, suggerendo un attento monitoraggio della spesa stessa, al fine di ricondurre gli importi nei limiti previsti dall'art.1 co.562 della legge 27/12/2006 n. 296.

Al fine di operare nel rispetto della disposizione specifica sui limiti della spesa di personale, il quesito odierno mira a conoscere se in particolare le spese sostenute per la sostituzione di maternità vadano considerate nel calcolo delle spese.

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 "pareri in materia di contabilità pubblica", alle competenti Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

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

coordinamento, nell'Adunanza del 27 aprile 2004, nel quale si è provveduto ad individuare i criteri volti a garantire l'uniformità nella funzione consultiva ed a stabilire i requisiti soggettivi e l'ambito oggettivo di ammissibilità. I profili di ammissibilità sono stati precisati ulteriormente da questa Sezione nella delibera n.1/pareri/2004 del 3/11/2004, nonché, successivamente, nella delibera n. 9/pareri/2006 in data 29 giugno 2006.

In particolare, nella delibera da ultimo citata, è stato sottolineato 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. La Sezione ha, difatti, precisato che la richiesta dei Comuni deve essere sottoscritta dal Sindaco, poiché esclusivamente i rappresentanti degli enti locali sono i soggetti legittimati a promuovere l'attività consultiva della Corte dei conti.

In secondo luogo, in ordine ai requisiti oggettivi di ammissibilità, occorre accertare se la richiesta di parere rientri nella materia della contabilità pubblica e se sussistano gli ulteriori caratteri, 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.

Quindi, 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.

L'attività consultiva delle Sezioni Regionali di Controllo della Corte dei conti è prevista nella sola materia della contabilità pubblica: la nozione richiamata dal legislatore nell'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, attiene alle disposizioni che regolano il sistema del bilancio ed i relativi equilibri, l'acquisizione e gestione dei mezzi finanziari ed il patrimonio

pubblico e, quindi, in particolare, riguarda la disciplina dei bilanci, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione ed i relativi controlli (C. conti, Sez. delle autonomie, 17 febbraio 2006 n. 5/AUT/2006 e sez. contr. Lombardia, 27 giugno 2006, n. 9/pareri/2006).

La richiesta di parere in esame, atteso che è sostanzialmente volta a conoscere se le spese sostenute per la sostituzione di maternità vadano considerate nel calcolo della spesa di personale indicata nel co.562 in argomento, più volte richiamato, deve dichiararsi anche oggettivamente ammissibile, atteso che il limite di spesa previsto dalla norma in argomento è riconducibile alla potestà attribuita allo Stato di fissare principi di coordinamento della finanza pubblica con particolare riferimento ai criteri di determinazione della disciplina dei vincoli prescritti agli enti locali, poiché attiene alle modalità da seguire per addivenire al rispetto degli equilibri della finanza pubblica ed alla formazione del bilancio preventivo dell'ente, e al rispetto dei tetti di spesa dettati dal legislatore.

Nel merito si rappresenta quanto segue.

L'art. 1 co. 562 della Legge 27/12/2006 n. 296 (Legge Finanziaria 2007) dispone che "per gli enti non sottoposti alle regole del patto di stabilità interno, le spese di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle Amministrazioni e dell'IRAP, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali, non devono superare il corrispondente ammontare dell'anno 2004".

Gli enti su indicati, prosegue la norma, possono procedere all'assunzione di personale nel limite delle cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nel precedente anno, ivi compreso il personale di cui al comma 558, cioè il personale non dirigenziale in servizio a tempo determinato da almeno tre anni, con i requisiti previsti dalla norma.

Questa Sezione si è più volte pronunciata ultimamente, sulle spese di personale, sugli ambiti e sui limiti della spesa stessa, così come disciplinati dal legislatore nella legge finanziaria per il 2007, per gli enti locali soggetti e non soggetti al patto di stabilità. Al riguardo si fa espresso rinvio ai pareri espressi da questa Sezione reperibili sul sito web istituzionale www.corteconti.it. (Delibere n.15/pareri/2007; n.19/pareri/2007; n.22/pareri/2007; n.24/pareri/2007; n.28/pareri/2007; n.31/pareri/2007; n.32/pareri/2007; n.33/pareri/2007).

In particolare si ritiene che la spesa di personale, come configurata nel comma 562 in oggetto, sia comprensiva di ogni voce contabile riconducibile al "costo del personale", con i soli limiti espressi in ordine al calcolo delle poste contabili ai fini del raffronto temporale 2004-2007, e cioè con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali, ma al lordo degli oneri riflessi a carico delle Amministrazioni e dell'IRAP.

Peraltro, l'unica deroga espressa al tetto di spesa sembra rinvenibile nella legge finanziaria stessa, come evidenziato nella circolare del Ministero dell'interno n. FL 05 / 2007,

nella quale si sottolinea che, per i soli comuni con un numero di abitanti inferiore alle 5000 unità, 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. Trattasi delle assunzioni stagionali a progetto nelle forme di contratti a tempo determinato e a forme flessibili di lavoro di cui al nuovo comma 4 bis dell'art.208 del codice della strada.

Occorre precisare che la formulazione letterale del comma 562 prevede in sostanza che gli enti locali debbano osservare due obblighi, il primo riferito al mantenimento del livello di spesa in misura non superiore a quello del 2004 ed il secondo volto a moderare le eventuali nuove assunzioni nei limiti delle cessazioni dei rapporti di lavoro che si siano verificate nell'anno precedente.

Questi due vincoli posti a carico dei Comuni non sono alternativi l'uno rispetto all'altro ma si cumulano con l'evidente finalità di evitare che assunzioni effettuate in corso d'anno, magari nella parte finale, provochino costi destinati a gravare sui futuri bilanci dell'ente. Al riguardo occorre mettere in luce che un divieto totale di effettuare nuove assunzioni, previsto peraltro in numerose leggi finanziarie degli ultimi anni, può rilevarsi eccessivamente generalizzato per la funzionalità dell'attività amministrativa di ciascun ente e, di fatto, può essere aggirato da nuove forme di lavoro precario che ultimamente hanno visto un costante ed elevato incremento anche nella pubblica amministrazione.

Col doppio limite individuato dalla legge finanziaria per il 2007 il legislatore ha cercato di temperare le opposte esigenze.

Deve rilevarsi, tuttavia, che la formulazione letterale della norma non sembra in grado di raggiungere pienamente l'obiettivo che il legislatore si è proposto.

Il riferimento alla possibilità di procedere a nuove assunzioni nei limiti delle cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato avvenute nell'anno precedente non tiene in sufficiente conto due elementi. Il primo, dato dalla circostanza che la base di riferimento per il contenimento delle spese di personale è stabilita in relazione all'anno 2004. Il secondo che le normative, succedutesi negli ultimi anni, hanno comportato enormi difficoltà a sostituire il personale che cessava l'attività.

Al fine di evitare possibili censure di incostituzionalità delle norme in questione occorre quindi fornire un'interpretazione in linea con le sue finalità ed i precetti costituzionali, e può ritenersi che il legislatore abbia inteso prevedere che, fermo restando il limite generale della spesa di personale che non può superare quella sostenuta nel 2004, gli enti possano procedere a nuove assunzioni nei limiti delle cessazioni di precedenti rapporti di lavoro che siano avvenute a partire dall'anno 2004, purchè l'ammontare totale del costo del personale, comprensivo delle nuove assunzioni, non sia superiore alla spesa sostenuta nel 2004. (Sezione regionale di controllo per la Lombardia, delibera n,28/parere/2007)

La spesa per sostituzione per maternità, quindi, deve essere compresa nel calcolo della spesa di personale , e può essere adottata solo se presenta i requisiti giuridici di ammissibilità delineati nelle considerazioni di cui sopra.

P.Q.M.

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore
(Alessandra Sanguigni)

Il Presidente
(Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria il
17 ottobre 2007

Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)