

Del. n.20P/2007



Corte dei Conti

Sezione Regionale di Controllo per la Toscana

composta dai magistrati:

- Pres. Sez. Francesco BATTINI	Presidente
- Cons. Gianfranco BUSSETTI	Componente
- Cons. Paolo SCARAMUCCI	Componente
- Cons. Paolo GIUSTI	Componente
- Cons. Graziella DE CASTELLI	Componente
- Primo Ref. Carmela MIRABELLA	Componente

VISTO l'art. 100, secondo comma, 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 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 (14/2000) per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti in data 16 giugno 2000 e successive modifiche;

VISTA la Convenzione stipulata il 16 giugno 2006 tra Sezione regionale, Consiglio delle autonomie locali e Giunta regionale Toscana in materia di "ulteriori forme di collaborazione" tra Corte ed autonomie, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della citata legge n. 131 del 2003.

UDITO nella Camera di consiglio il relatore, Presidente Francesco BATTINI;

PREMESSO

1. Il Consiglio delle autonomie locali, con nota n. 251 del 31 ottobre 2007, pervenuta il 6 novembre, ha avanzato una richiesta di parere, proveniente dal Sindaco del Comune di Badia Tedalda (AR), ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, riassumibile nei seguenti quesiti:

- a) Se la spesa per il Segretario comunale (stipendio base e indennità di posizione obbligatoria) fa parte delle spese da considerare sia per la base 2004 che per i costi di personale del 2007;
- b) Se siano soggette ai limiti di legge le spese per il personale temporaneamente assunto, ai sensi dell'art. 1, comma 564, della legge n. 296 del 2006, a progetti inerenti il miglioramento della sicurezza stradale finanziati con proventi contravvenzionali;
- c) Quali siano le caratteristiche dei progetti di cui al punto b).

CONSIDERATO

2. Sulla base di orientamenti consolidati che è superfluo qui richiamare, la richiesta di parere è ammissibile dal punto di vista soggettivo, così come ammissibile, sotto il profilo oggettivo, è la richiesta relativamente ai quesiti di cui ai punti a) e b), ambedue attinenti alla materia contabile. Diversamente si dirà a proposito del terzo quesito.

3. Al primo dei due quesiti ammissibili va, nel merito, data risposta affermativa, nel senso che le spese relative al trattamento economico del Segretario comunale concorrono ad individuare sia il livello di spesa del personale sostenuta nel 2004, anno scelto quale base di riferimento, sia il livello della spesa del 2007.

Seppur non sia dalla legge precisamente identificata la nozione di "spesa del personale", non appare dubbio che ad essa debba ricondursi l'onere del trattamento economico del Segretario comunale. L'affermazione è ripetitiva rispetto ad orientamenti

già assunti dalla Sezione in sede di controllo-monitoraggio disciplinato dall'art. 1, commi 166 e seguenti, della legge finanziaria 2006 e non è casuale che della possibilità di non tener conto di tale posta nel computo delle spese di personale non vi sia traccia nelle circolari ministeriali intervenute in materia.

4. Alla stregua dei consueti parametri di interpretazione giuridica, anche al secondo dei quesiti ammissibili dovrebbe teoricamente fornirsi risposta affermativa (concorrono ad individuare i livelli di spesa del personale anche gli oneri per le assunzioni temporanee cui si riferisce il comma 564, art. 1, della legge finanziaria 2007), se non altro perché il comma predetto si limita a prevedere la possibilità di finanziare con una quota dei proventi contravvenzionali anche le spese riferibili ad unità di personale temporaneamente assunto nell'ambito di specifici progetti di miglioramento della sicurezza stradale. Nessuna attinenza letterale ha tale previsione con i limiti imposti agli enti locali in materia di spesa del personale e con i criteri di calcolo della spesa stessa, tanto che la previsione ivi contenuta va addirittura ad aggiungere un comma all'art. 208 del Codice della strada.

La Sezione non può fare a meno di considerare, tuttavia, non soltanto che il comma 564 è inserito tra le disposizioni che riguardano le misure di auspicato contenimento delle spese di personale degli enti locali, ma, anche e soprattutto, che ad un'interpretazione evolutiva e meno rigida è pervenuta proprio una delle autorità statali (Ministero dell'interno) che costituiscono per gli enti una sorta di controparte contrattuale nei meccanismi pattizi che chiamano il mondo delle autonomie a concorrere alla realizzazione degli obiettivi di risanamento economico-finanziario conseguenti all'appartenenza europea.

Ciò di fatto impegna la Sezione a fornire della norma in questione una interpretazione di secondo grado, come d'altronde già fatto da altre Sezioni regionali di controllo, che soprattutto si dia carico, anche al di là della risposta al quesito proposto, delle motivazioni di fondo che supportano una soluzione diversa da quella prima considerata.

5. Si premette, sinteticamente, che la finanziaria 2007 ha adottato nella materia soluzioni differenziate per gli enti soggetti o non soggetti al Patto di stabilità. Per questi ultimi, il comma 562 prevede che la spesa di personale del 2007 non superi quella del 2004; agli enti soggetti al patto, il comma 557 impone invece di assicurare una riduzione della spesa stessa.

In tale contesto, la circolare 8 marzo 2007, n. 5, del Ministero dell'interno ha interpretato il comma 564 nel senso che le quote di proventi contravvenzionali utilizzate dagli enti per le assunzioni temporanee di personale da adibire a progetti di sicurezza stradale non concorrono alla determinazione della spesa complessiva di personale e sono

da escludere dal computo della spesa di cui al comma 562 per gli enti non soggetti alle regole del Patto di stabilità.

Ciò può indurre a ritenere che la previsione del comma 564 abbia introdotto una vera e propria deroga al "tetto" specifico di spesa sancito per gli enti non soggetti al Patto, laddove, per gli enti ad esso soggetti, la circostanza che le assunzioni temporanee in argomento trovino copertura nei proventi contravvenzionali rende la fattispecie neutrale ai fini del rispetto del Patto di stabilità.

Nella realtà, ciò che rende logica la conclusione interpretativa cui è pervenuto il Ministero dell'interno è la constatazione che il comma 564 ha introdotto direttamente una deroga non ai limiti di spesa, ma ai divieti di assunzione di nuovo personale; e che è stata così autorizzata una utilizzazione di unità lavorative legata alla durata di particolari progetti e condizionata alle possibilità di finanziamento a carico di quote dei proventi contravvenzionali, nell'ambito sempre della parte di essi destinabile alle spese correnti.

Intenzione presumibile del legislatore sembra dunque essere stata quella di sottrarre dal computo delle spese di personale, utile a misurare lo sforzo di contenimento finanziario richiesto agli enti locali, la spesa, per sua natura instabile e variabile, conseguente alle assunzioni temporanee così autorizzate. Di qui, del resto, l'inserimento, altrimenti inspiegabile, di una modifica al Codice della strada tra le disposizioni di coordinamento della finanza pubblica che fissano limiti ed obiettivi, in termini di spesa, alla gestione del personale da parte degli enti locali.

6. In tale ottica, ritiene la Sezione che un'interpretazione di secondo grado del comma 564 della legge finanziaria 2007 (art. 1) conduca a ritenere non soltanto che le spese qui in argomento non concorrono al computo della spesa di personale preteso dal comma 562 – soluzione, questa, condivisa dal Ministero dell'interno, dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti, nonché dal parere approvato dalla Sezione regionale di controllo per la Lombardia con deliberazione n. 32/2007/par del 19-24 luglio 2007 – ma anche che dagli oneri medesimi deve prescindersi allorché si valuti la riduzione di spesa indicata dal comma 557 della legge quale obiettivo degli enti soggetti al Patto di stabilità. A conclusione analoga è pervenuto il parere n. 18/2007, deliberato il 13 settembre 2007, dalla Sezione regionale di controllo per il Veneto.

7. Oggettivamente inammissibile deve ritenersi la richiesta di parere relativamente al quesito riassunto nel punto c), in quanto le caratteristiche dei progetti inerenti il miglioramento della sicurezza statale, di cui sotto diverso profilo si è trattato, devono rinvenirsi nel diritto sostanziale e non nelle norme che compongono la contabilità pubblica.

Nelle sopra esposte considerazioni è il parere della Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Toscana in relazione alla richiesta formulata dal Consiglio delle autonomie con nota n. 251 del 31 ottobre 2007.

DISPONE

che copia della presente deliberazione sia trasmessa al Presidente del Consiglio delle autonomie locali della Toscana, e, per conoscenza, al Sindaco del Comune di Badia Tedalda e al Presidente del relativo Consiglio comunale.

Così deciso in Firenze, nella Camera di consiglio del 10 dicembre 2007.

Il Presidente e Relatore
f.to Francesco BATTINI

Depositata in Segreteria il 10 dicembre 2007

Il Direttore della segreteria
f.to Pier Domenico BORRELLO