

Deliberazione n 94/2007/Cons.

REPUBBLICA ITALIANA

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 9 novembre 2007, composta da:

Bruno PROTA	Presidente
Aldo CARLESCHI	Consigliere
Elena BRANDOLINI	Primo Referendario
Luca FAZIO	Referendario relatore
Alberto RIGONI	Referendario

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;

VISTO il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria una Sezione regionale di controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000;

VISTO il decreto del Presidente della Corte dei conti 21 dicembre 2000, che ha disposto l'insediamento delle Sezioni regionali di controllo dal 1° gennaio 2001;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131 recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3", ed, in particolare, l'art. 7, comma 8°;

VISTI gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004;

VISTA la richiesta di parere inoltrata dal Sindaco del Comune di Caldogno (VI) prot. n. 13431 del 3/10/2007, qui pervenuta in data 3 ottobre 2007 al prot. n. 7850/9;

VISTA l'ordinanza del Presidente di questa Sezione di controllo n. 25/2007/Cons. del 9 novembre 2007 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITA la relazione del magistrato relatore

FATTO

La richiesta di parere in esame posta dal Sindaco del Comune di Caldogno (VI) mira all'identificazione delle voci di spesa da computare tra le spese di personale ai fini della verifica del rispetto del vincolo posto per esse dalla legge finanziaria per il 2007, art. 1, comma 557 della legge 296/2006.

In particolare, si chiede:

- 1) se i criteri utilizzati per determinare la spesa di personale per l'anno 2007 sono gli stessi utilizzati per il 2006;
- 2) se la spesa di personale sulla quale commisurare la riduzione deve risultare dalla somma degli interventi 01 e 03 ovvero dalla spesa del personale (int. 01) e da quella per prestazioni di servizi (int. 03) ed, in particolare, per incarichi esterni;
- 3) quali spese siano da computare per determinare la spesa di personale per l'anno 2007 tra le seguenti:
 - oneri conseguenti agli aumenti contrattuali previsti per l'applicazione del CCNL personale dipendente per l'anno 2006 – 2007
 - spesa riferita ai dipendenti appartenenti alle categorie protette
 - spese riguardanti missioni, viaggi e rimborsi chilometrici
 - spese riferite agli stage scolastici
 - spese ex art. 18 (Incentivi e spese per la progettazione) della legge 109/1994 "Merloni" ed eventuali aumenti rispetto all'anno precedente
 - l'incentivo ICI ed eventuali aumenti rispetto all'anno precedente
 - arretrati dovuti ad applicazioni contrattuali per personale in quiescenza

- liquidazione di ferie non godute al personale cessato dal servizio;
- 4) se il Comune può assumere a tempo indeterminato 2 unità di personale entro l'anno (destinate a sopperire alle vacanze in organico previste nell'arco di un triennio per il pensionamento di due dipendenti come da piano sul fabbisogno del personale), considerato che con tali assunzioni viene superata la spesa del personale sostenuta nell'anno 2006

DIRITTO

Preliminarmente la Sezione procede alla verifica dei presupposti soggettivi ed oggettivi la cui esistenza rende legittima ed ammissibile la richiesta stessa, condizione necessaria per l'esame nel merito del quesito posto.

1) Legittimazione alla richiesta.

La richiesta è da ritenersi ammissibile sotto il profilo soggettivo della legittimazione. La richiesta di pareri, infatti, deve provenire dall'Organo rappresentativo dell'Ente (Presidente della Giunta regionale, Presidente della Provincia, Sindaco o, nel caso di atti di normazione, il Consiglio regionale, provinciale, comunale). Nella fattispecie in esame il parere è stato richiesto dal Sindaco, quindi dall'organo rappresentativo dell'ente.

2) Profilo oggettivo della richiesta.

I pareri sono, dalla norma, previsti esclusivamente nella materia della contabilità pubblica. La Corte dei conti, nel corso di questi primi anni di esercizio della funzione consultiva, ha inteso specificare i limiti della stessa al fine di evitare, innanzitutto inopportune commistioni con le funzioni requirenti e giurisdizionale.

Inoltre, la specificazione da parte del legislatore di un oggetto della funzione consultiva, indica che il ruolo che la Corte dei conti è chiamata a svolgere, non è quello di organo di consulenza generale degli enti pubblici, dal momento che ogni attività amministrativa ha riflessi finanziari, ma solo quello di fornire un ausilio nell'adozione di atti inerenti la contabilità *stricto sensu* intesa, ovvero limitata alla "*normativa e ai relativi atti applicativi che disciplinano, in generale, l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore,*

ricomprendendo in particolare la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli" (Deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 5 del 17 febbraio 2006).

Gli indirizzi e i criteri generali per l'attività consultiva diramati dalla Sezione delle Autonomie hanno circoscritto, pertanto, l'oggetto della funzione consultiva, che potrà consistere in un parere su atti o schemi di atti di normazione primaria (leggi, statuti) o secondaria (regolamenti, circolari) o su atti amministrativi generali in materia contabile o su questioni tecniche concernenti l'armonizzazione della compilazione dei bilanci o dei rendiconti o su formulari e scritture contabili che gli Enti intendessero adottare, ma non potrà diversamente consistere in un parere sulla legittimità o meno di un atto amministrativo particolare, pur se ancora non adottato.

Orbene, il quesito avanzato dal Comune di Caldogno riveste un carattere complesso, in quanto da una parte è rivolto all'acquisizione di chiarimenti in merito all'interpretazione e alla portata applicativa del dettato normativo di cui all'art. 1, comma 557, della legge 296/2006, dall'altra è indirizzato a conoscere il parere di questa Sezione in merito alla legittimità o meno (rispetto al medesimo dettato normativo) di provvedimenti di assunzione di personale.

Alla luce di tali considerazioni, pertanto, si afferma la sicura ammissibilità del quesito nella parte che attiene strettamente all'interpretazione del prefato comma 557.

Diversamente, per la restante parte, l'ammissibilità non può essere dichiarata in quanto un'eventuale pronuncia di questa Sezione afferirebbe ad un atto amministrativo non a valenza generale ma puntuale.

Nel merito, occorre premettere che il Comune di Caldogno, in quanto la popolazione ivi residente ammonta a 10.775 abitanti alla data del 31.12.2006, è soggetto al patto di stabilità interno per il 2007 e, per i vincoli alle spese di personale, al comma 557 della l.f. per il 2007.

Vale la pena di richiamare a tal proposito il dettato del comma 557 che recita: *"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. A tale fine, nell'ambito della propria autonomia, possono fare riferimento ai principi desumibili dalle seguenti disposizioni: a) commi da 513 a 543 del presente articolo, per quanto attiene al riassetto organizzativo; b) articolo 1, commi 189, 191 e 194, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, per la determinazione dei fondi per il finanziamento della contrattazione integrativa al fine di rendere coerente la consistenza dei fondi stessi con l'obiettivo di riduzione della spesa complessiva di personale. 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 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”.

Come ulteriore premessa si evidenzia che chiarimenti sulla maggioranza delle questioni sottoposte all'odierno esame sono già rinvenibili in alcune pronunce di Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, ivi compresa quella per il Veneto.

Riguardo ai criteri di riferimento cui far ricorso per la nozione di “spesa di personale”, oggetto del primo quesito, questa Sezione è del parere che si possa rinviare, in assenza di una definizione nel testo della legge finanziaria per il 2007, al concetto espresso nella legge finanziaria antecedente (quella per il 2006), che analogamente mirava al contenimento degli oneri per il personale sia pur con vincoli di maggiore intensità precettiva dovuti alla indicazione del quantum di riduzione (cfr. in tal senso parere n. 5/Par./2007 del 27 giugno 2007 della Sezione regionale di controllo per il Piemonte).

Tuttavia sul punto va evidenziato che la “disapplicazione” per l'anno 2007 dei commi da 198 e segg. della legge finanziaria per il 2006, operata dallo stesso comma 557 incide non solo sulla quantificazione della riduzione, rafforzando la natura programmatica del vincolo per il 2007, ma anche sulle detrazioni dal computo della spesa di personale presenti sia nel testo normativo di riferimento (in particolare comma 199 della l.f. per il 2006) che nella circolare interpretativa del 17 febbraio 2006 n. 9 emanata dal MEF – RGS, detrazioni che, pertanto, non dovranno essere operate, eccetto quei casi in cui la componente di spesa sia incompressibile (come nell'ipotesi di spesa derivanti da assunzioni obbligatorie per legge) o sia a totale

rimborso di altre amministrazioni o a totale carico di finanziamenti comunitari o privati che non comportano alcun aggravio per il bilancio dell'ente (cfr parere n. 8/PAR/2007 del 14 maggio 2007 della Sezione regionale di controllo per la Puglia).

Pertanto, a soluzione dei quesiti su quali spese in dettaglio debbano essere computate, va precisato che non rileva l'imputazione contabile della spesa ad un determinato intervento, ma la sua sostanziale e diretta riconducibilità all'utilizzo dell'attività lavorativa da parte dell'ente, per cui sono da comprendere:

- le spese per il personale a tempo determinato, con contratto di collaborazione coordinata e continuativa, con rapporti di lavoro flessibile o con convenzioni, già computate dal comma 198, 2° periodo, in quanto non rileva il titolo giuridico in virtù del quale si è instaurato il rapporto di lavoro;
- oneri conseguenti agli aumenti contrattuali previsti per l'applicazione del CCNL personale dipendente per gli anni 2006-2007 (pur esclusi dal comma 199 della legge finanziaria per il 2006) ed arretrati dovuti ad applicazioni contrattuali per personale in quiescenza, in quanto per gli enti sottoposti al patto di stabilità interno non è prevista l'esclusione disposta diversamente dal comma 562 per gli enti non sottoposti al patto (cfr. in tal senso del. n. 11/2007/Par del 28 giugno 2007 della Sezione regionale di controllo per il Veneto); entrambe le voci dovranno essere computate nella spesa di personale dell'anno in cui sono state rese le prestazioni lavorative alle quali si riferiscono gli aumenti e gli arretrati;
- spese riguardanti missioni, viaggi e rimborsi chilometrici (pur escluse dalla circ. 9/2006 poichè già comprese nell'ambito delle altre spese correnti), in quanto la spesa è direttamente e necessariamente connessa all'espletamento (e alla conseguente utilizzazione da parte dell'ente) dell'attività lavorativa del dipendente;
- spese riferite agli stage scolastici svolti dagli alunni delle scuole presso gli uffici del Comune, laddove si sia tradotta sostanzialmente nell'utilizzazione di attività lavorativa a supporto del personale dipendente;

- spese per incentivi per la progettazione (ex art. 18 della legge 109/1994 ora art. 92 del Dlgs. 163/2006) in quanto direttamente connesse all'utilizzo dell'attività lavorativa dei progettisti dell'amministrazione (cfr. in tal senso pareri n. 6/Par./2007 del 27 giugno 2007 della Sezione regionale di controllo per il Piemonte e 8/2007/Par del 14 maggio 2007 della Sezione regionale di controllo per la Puglia);
- spese per incentivi ICI ed eventuali aumenti rispetto all'anno precedente (art.3, comma 57 della legge 662/96, e art. 59, comma 1, lettera p) del D.Lgs 446/97) in quanto direttamente connessi all'utilizzo dell'attività lavorativa del personale dell'ufficio tributi del Comune (cfr. in tal senso parere n. 6/Par./2007 del 27 giugno 2007 della Sezione regionale di controllo per il Piemonte);
- spese a titolo di indennità sostitutiva per ferie non godute dal personale cessato dal servizio (art. 10, comma 2, del D.Lgs. 8 aprile 2003, n. 66), in quanto sostanzialmente trattasi di retribuzione di un'attività lavorativa (natura retributiva confermata dalla giurisprudenza prevalente, vedasi per tutte sentenze della Cassazione, Sez. Lavoro, 8 giugno 2005 n. 11936 e 11960); l'indennità, tuttavia, è da imputarsi all'anno in cui è maturato il diritto alle ferie non godute.

Per quanto attiene alle spese riferite a dipendenti appartenenti a categorie protette, le stesse vanno escluse (come già disposto dalla circolare 9/2006), in quanto, come anzi detto, trattasi di spesa non comprimibile, purchè sia stata assunta relativamente a personale rientrante nella percentuale d'obbligo o quota di riserva.

PQM

La Sezione regionale di controllo per il Veneto rende il proprio parere nei termini su indicati.

Così deliberato in Venezia, nella Camera di Consiglio del 9 novembre 2007.

L'estensore
Dott. Luca FAZIO

Il Presidente
Dott. Bruno PROTA

Depositato in Segreteria il 16 novembre 2007

IL DIRETTORE DI SEGreteria
(Dott. ssa Elena Papiano)