

Parere n. 1/2008

REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

Sezione Regionale di Controllo per la Liguria

composta dai seguenti magistrati:

dott. Salvatore GRECO	Presidente
dott. Antonio SCUDIERI	Consigliere
dott. Giuliano GALLANTI	Consigliere
dott.ssa Luisa D'EVOLI	Primo Referendario
dott. Pietro MALTESE	Primo Referendario

nell'adunanza del 4 gennaio 2008 si è pronunciata in ordine alla richiesta di parere formulata dal Comune di Borghetto di Vara;

Vista l'ordinanza presidenziale che ha deferito la questione all'esame collegiale della Sezione;

Udito il relatore nella persona del Presidente;

PREMESSO:

Con istanza in data 27 novembre 2007, prot. 5363 trasmessa dal Presidente del Consiglio delle Autonomie Locali della Liguria con nota n. 176 del 10 dicembre 2007 – assunta al protocollo della Segreteria della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Liguria il 12 dicembre 2007 con il n. 1931/I/13 – il Sindaco del Comune di Borghetto di Vara ha chiesto alla Sezione di far conoscere se le spese - finanziate con i proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie per violazioni al Codice della strada - per assunzioni a tempo determinato di personale da utilizzare in servizi connessi alla circolazione stradale, non concorrano

effettivamente, come affermato dal Ministero dell'interno al punto 7.3 della circolare F.L. 05/2007 in data 8 marzo 2007, alla determinazione della spesa di personale ai fini del rispetto del limite di cui al comma 562 della legge finanziaria 2007.

Nel formulare la richiesta l'amministrazione ha precisato che il quesito è motivato dalla possibilità che i proventi in questione, non preventivamente determinabili con esattezza, non siano sufficienti a coprire per intero la spesa.

CONSIDERATO IN DIRITTO:

1.- La richiesta di parere all'odierno esame tende sostanzialmente ad ottenere l'emissione di una pronuncia che dia risposta a due quesiti strettamente collegati, il secondo dei quali indirettamente espresso attraverso l'indicazione del motivo che ha suscitato l'interesse del Comune a chiedere l'intervento consultivo della Corte.

Il primo quesito ha per oggetto l'orientamento espresso con circolare F.L. 05/2007 in data 8 marzo 2007 (punto 7.3) dal Ministero dell'Interno, secondo il quale "le risorse utilizzate per "le assunzioni stagionali a progetto nelle forme di contratti a tempo determinato e a forme flessibili di lavoro" finanziate ai sensi dell'art. 1, comma 564, della legge finanziaria 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".

Il secondo quesito presuppone la conferma dell'esattezza dell'orientamento ministeriale ed è volto a conoscere se, possa ritenersi lo stesso applicabile anche alla parte di spesa che non risulti coperta

dagli introiti da sanzione amministrativa ove il gettito della particolare entrata straordinaria dovesse risultare insufficiente a finanziare l'intera spesa.

2.- Così individuati gli esatti termini della questione, osserva il Collegio che la richiesta di parere è da considerarsi ammissibile sotto il profilo soggettivo e procedurale, in quanto è stata sottoscritta dall'organo legittimato a rappresentare l'Amministrazione ed è stata trasmessa tramite il Consiglio delle Autonomie Locali della Liguria, nel rispetto, cioè, delle formalità previste dall'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131.

Una valutazione positiva, in punto di ammissibilità, va espressa con riguardo anche al profilo oggettivo, in quanto la esposta questione appare senza dubbio riconducibile alla contabilità pubblica, dovendosi ritenere compresa nell'ambito concettuale di tale materia l'interpretazione di norme della legge finanziaria tendenti al contenimento della spesa di personale considerato uno degli obiettivi strategici della politica di bilancio e del coordinamento della finanza pubblica.

3. – Passando al merito della questione, occorre ricordare che il comma 564, dell'art. 1, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria per il 2007) ha aggiunto all'art. 208 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 e successive modificazioni, il comma 4-*bis* il quale testualmente recita: "La quota dei proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie per violazioni previste dal presente codice (n.d.r. della strada) annualmente destinata con delibera di Giunta al miglioramento della

circolazione delle strade, può essere destinata ad assunzioni stagionali a progetto nelle forme di contratti a tempo determinato e a forme flessibili di lavoro”

La norma ha voluto ampliare l’orizzonte delle scelte spettanti all’organo comunale circa la destinazione della particolare entrata straordinaria al miglioramento della circolazione stradale, aggiungendo una ulteriore voce di spesa a quelle tassativamente contemplate nel comma 4 dell’art. 208, quella costituita, appunto, dall’impiego di unità lavorative per fronteggiare necessità di carattere stagionale e temporaneo.

La norma segue, nell’ordine numerico dei commi, la serie di disposizioni dedicate dalla legge finanziaria al personale delle amministrazioni statali e degli enti territoriali, disposizioni tra le quali vanno richiamate, per quanto qui interessa, i commi 557 e 562, che hanno disciplinato in modo differenziato l’obbligo di contenimento della spesa per il personale a seconda che gli enti siano sottoposti o meno al patto di stabilità interno.

In particolare, il comma 557, cui è stata riconosciuta la natura di norma di principio, impone agli enti con popolazione superiore ai 5.000 abitanti di assicurare la riduzione delle spese di personale, garantendo il mantenimento della dinamica retributiva e occupazionale, anche attraverso la razionalizzazione delle strutture burocratico-amministrative.

Con diversa e più puntuale formulazione il comma 562, destinato ai Comuni con un numero di abitanti inferiore ai 5.000, tra i quali è

compreso il Comune istante, prevede che “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 di cui al primo periodo 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”

I quesiti sollevati dal Comune vanno esaminati ponendo in relazione fra di loro i menzionati commi 562 e 564 onde valutare se sia delineabile un rapporto di incompatibilità o contraddizione fra le finalità perseguite con le due disposizioni che consenta all’interprete, nel silenzio della legge, di attribuire alla seconda (comma 564) valore derogatorio rispetto alla prima.

In effetti, il comma 562 mostra di possedere tutte le caratteristiche di una norma cogente che per un verso impone un tetto alla spesa complessiva di personale, con la sola esclusione di quella derivante dai rinnovi contrattuali, e per altro verso consente assunzioni di personale nel limite delle cessazioni dei rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nel precedente anno, ivi compreso il personale di cui al comma 558.

Il comma 564, pur rivestendo le caratteristiche di norma destinata ad operare con efficacia permanente essendo inserita stabilmente nel codice della strada, riflette, tuttavia, l’intenzione legislativa di agevolare, già con l’entrata in vigore della legge finanziaria

2007 (altrimenti non risulterebbe chiara la scelta della particolare sedes materiae), l'assunzione, con carattere di stretta temporaneità, di personale per il miglioramento della circolazione stradale, intenzione che sarebbe vanificata senza un temperamento alla rigidità delle limitazioni imposte dalla manovra finanziaria.

Su tale linea sembrano muoversi gli orientamenti sulla portata applicativa del comma 564 incidentalmente espressi, in relazione a quesiti proposti da due Comuni entrambi sottoposti alle regole del patto di stabilità, dalle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti per la Lombardia e per il Veneto rispettivamente con i pareri n. 32 del 24 luglio 2007 e n. 18 del 14 settembre 2007.

La Sezione milanese ha affrontato il problema analizzando ampiamente l'ambito di operatività del comma 564 ed esprimendo l'avviso che l'indirizzo espresso dal Ministero dell'interno nella richiamata circolare trovi applicazione solamente nei confronti dei comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, per i quali il legislatore ha stabilito, con il comma 562, un limite alla spesa di personale, affermando che per detti enti "l'art. 1 , comma 564, rappresenta una deroga al tetto di spesa in argomento".

Ha escluso, invece, la rilevanza dell'orientamento ministeriale nei riguardi dei comuni sottoposti alle regole del patto di stabilità, ma tale aspetto del problema non interessa il quesito sottoposto all'esame di questa Sezione, in quanto il Comune richiedente, come già detto, ha un numero di abitanti inferiore ai 5.000.

La Sezione regionale di controllo della Corte per il Veneto, dopo

avere affermato, a sua volta, che il “comma 564.....non sancisce alcuna discriminazione tra Comuni soggetti e Comuni non soggetti al Patto di stabilità”, ha espresso l’avviso che “le risorse di cui trattasi per le quali è previsto solo un mero e facoltativo cambiamento di destinazione – peraltro sottoposto a vincolo quantitativo (limite del 50% degli introiti totali) – non debbano concorrere ai fini della spesa complessiva per il personale”.

Le richiamate pronunce consultive - le quali sono state rese note attraverso la pubblicazione sul sito web istituzionale della Corte dei conti assumendo valore di precedenti giurisprudenziali di cui occorre orientativamente tenere conto per esigenze di omogeneità nell’analisi delle norme da applicare – offrono elementi di piena concordanza quanto all’applicazione ai comuni non soggetti al patto di stabilità dell’indirizzo di cui al punto 7.3 della circolare ministeriale, secondo la quale le risorse utilizzate per le assunzioni ivi indicate, “sono da escludere dal computo della spesa di cui al comma 562”.

Tali essendo gli indirizzi giurisprudenziali a tutt’oggi formatisi, ritiene il Collegio che possa essere condivisa la soluzione ministeriale la quale consente di sciogliere, sul piano ermeneutico, la contraddizione, sotto il profilo teleologico, fra il comma 564 volto ad agevolare l’assunzione di personale stagionale per il miglioramento della circolazione stradale a partire dall’esercizio 2007 ed il comma 562 - già oggetto di commenti sfavorevoli sulla stampa specializzata per la situazione di obiettiva difficoltà in cui ha posto i Comuni più piccoli - il quale impone come tetto non superabile per la spesa per il personale nel

2007 quella sostenuta nel 2004.

Ritiene conclusivamente il Collegio che la spesa per il personale stagionale assunto con l'impiego dei proventi in questione soggetti allo specifico vincolo dell'art. 208 del decreto legislativo n. 285 del 1992 non vada computata ai fini del rispetto del limite posto dal comma 562.

Passando al secondo profilo della questione, rileva il Collegio che il delineato carattere derogatorio del comma 564 ne consente l'applicazione nei limiti strettamente necessari al superamento dell'antinomia normativa risultante dal confronto con la disposizione derogata.

La norma derogante (art. 208, comma 4-bis, del D. Lgs 285/1992) ha lo scopo di consentire alla Giunta comunale di utilizzare le risorse derivanti dall'accertamento di violazioni alle norme del codice della strada - entro la quota (50%) vincolata al miglioramento della circolazione e della sicurezza stradale - destinandole ad assunzioni stagionali e forme flessibili di lavoro.

La norma si innesta in un impianto normativo che persegue finalità strettamente correlate - sia pure pro quota - alla specifica fonte di finanziamento, il che induce la Sezione a ritenere che la spesa per le assunzioni di personale stagionale sostenuta con le risorse di cui al menzionato art. 208 in tanto può essere esclusa dal computo ai fini della determinazione del tetto imposto dal comma 562, in quanto risulti interamente coperta dal gettito dei proventi di cui trattasi.

Conseguentemente, la parte di detta spesa eccedente quella finanziabile con la quota vincolata dell'entrata in questione concorrerà,

come tutte le altre spese di personale (fatta eccezione per quella derivante da rinnovi contrattuali) alla determinazione del computo ai fini del rispetto del tetto imposto dalla legge finanziaria per il 2007.

A tal riguardo non appare superfluo richiamare quanto argomentato nel parere n. 32/2007 laddove la Sezione della Lombardia, afferma che "le assunzioni di cui al comma 4-bis dell'art. 208 del codice della strada, sono¹ 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 correlata copertura finanziaria secondo una norma ad effetti temporalmente limitati"

P.Q.M.

nelle esposte considerazioni è il parere della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Liguria sulla richiesta avanzata dal Comune di Borghetto di Vara.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria, al Sindaco del predetto Comune.

Così deliberato in Genova, nell'adunanza del 4 gennaio 2008.

Il Presidente- estensore

(Salvatore Greco)

Depositato il 4 gennaio 2008

P. II Direttore della Segreteria

(Dr.ssa Silvana Di Marsico)

Gabriella Greco