



Repubblica italiana

Corte dei Conti

La Sezione del controllo per la Regione Sardegna

composta dai magistrati:

prof. avv. Giuseppe Palumbi	Presidente
avv. Prof. Nicola Leone	Consigliere
avv. M. Paola Marcia	Consigliere
dott. ^{ssa} Valeria Mistretta	I Referendario
dott. ^{ssa} Lucia d'Ambrosio	I Referendario - relatore

nella camera di consiglio del 18 giugno 2008;

Visto l'articolo 100, comma 2, della Costituzione;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 (e successive modificazioni);

Visto il decreto del Presidente della Repubblica 16 gennaio 1978, n. 21, recante le norme di attuazione dello Statuto speciale per la Sardegna;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Visto l'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la nota n. 189 del 10 aprile 2008 (pervenuta alla segreteria della Sezione in data 18 aprile 2008), con la quale il Consiglio delle Autonomie locali trasmette la richiesta di parere del Comune di Baresa (Oristano) *in merito alla corretta quantificazione del costo del personale*

nell'anno 2004 ai fini dell'applicazione del disposto di cui all'art. 1, comma 198, della legge 23 dicembre 2005, n. 266;

Vista la nota n. 273/Pres. del 22 aprile 2008 con la quale il Primo Referendario Lucia d'Ambrosio è stata nominata relatore ai fini del parere di cui sopra;

Vista la nota protocollo n. 1094/R.P.1 del 20 maggio 2008 con la quale il magistrato istruttore ha deferito la relazione istruttoria per la discussione collegiale;

Vista l'ordinanza n. 27 del 10 giugno 2008, con la quale il Presidente della Sezione del controllo ha convocato la Sezione stessa, in data odierna, per deliberare sul parere richiesto;

Udito il Primo Referendario dott.ssa Lucia d'Ambrosio.

PREMESSO

Con nota n. 189 del 10 aprile 2008 il Consiglio delle Autonomie locali della Regione autonoma della Sardegna ha trasmesso a questa Sezione, ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, la richiesta di parere del Comune di Baresa in ordine alla *corretta determinazione delle spese per il personale nell'esercizio 2004*, nella quale il Comune formula due distinti quesiti, che possono così sintetizzarsi:

- a. *se la spesa discendente da un rapporto di collaborazione coordinata e continuativa, finanziato, nel 2004, con fondi di provenienza regionale (assegnati per le finalità assistenziali di cui all'art. 4 della L.R. n. 8 del 1999), e le cui somme sono state impegnate a valere sul bilancio del medesimo esercizio, possa rientrare, ai sensi del disposto di cui all'art. 1, comma 198, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, nel novero di quelle concorrenti*

a formare il complesso della spesa per il personale nell'anno 2004;

- b. *se, in tal caso, possa essere computata tutta la somma impegnata con riferimento all'intera durata del rapporto (due anni), ovvero soltanto le spese effettivamente sostenute fino al 31 dicembre 2004.*

CONSIDERATO

1. La richiesta di parere, formulata ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3", sottoscritta dal Sindaco, è stata inoltrata per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali. Pertanto la stessa è ammissibile sotto il profilo della *legittimazione soggettiva*.

2. Per quanto concerne i *presupposti oggettivi* di ammissibilità delle richieste di parere, deve premettersi che l'attività consultiva delle Sezioni regionali di controllo è circoscritta, ai sensi dell'articolo 7, comma 8, legge n. 131/2003, alle "materie di contabilità pubblica". La nozione di contabilità pubblica, quando è strumentale alla funzione consultiva, anche se non può ridursi alla mera tenuta delle scritture contabili ed alle modalità di acquisizione delle entrate e di erogazione delle spese, non investe qualsiasi attività che abbia riflessi di natura finanziaria – patrimoniale, bensì assume un ambito limitato 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.

3. Il quesito formulato deve, inoltre, essere vagliato alla stregua della natura stessa della funzione consultiva, quale manifestazione di giudizio prodromica rispetto all'attività di amministrazione attiva, per verificare l'esistenza dei seguenti indefettibili presupposti:

- a) la rilevanza generale della questione;
- b) la mancanza di una diretta funzionalità della richiesta rispetto all'adozione di un puntuale atto di gestione e l'assenza di giudizi valutativi su comportamenti amministrativi già compiuti o su provvedimenti già adottati, al fine di evitare che la funzione consultiva degeneri in forme anomale di controllo, preventivo o successivo, su singoli atti;
- c) l'assenza di dirette commistioni con le funzioni di controllo e giurisdizionali esercitate dalla Corte;
- d) la mancanza di una diretta correlazione con giudizi civili, amministrativi o penali in corso.

Il Consiglio delle Autonomie locali può, tuttavia, svolgere una funzione fondamentale nel ricostruire con la necessaria astrattezza e generalità, richieste troppo specifiche, palesemente funzionali all'adozione di atti di amministrazione attiva e/o implicanti valutazioni di comportamenti tenuti e provvedimenti adottati, ovvero nel selezionare e adeguatamente modulare i quesiti proposti, nelle ipotesi in cui le questioni oggetto della richiesta appaiano tanto variegate da essere difficilmente riconducibili alla nozione di contabilità pubblica, così come intesa ai fini dell'esercizio della funzione consultiva della Corte dei conti, oltre che, per converso, insuscettibili di introdurre tematiche di interesse più generale per il sistema delle autonomie.

4. La richiesta del Comune di Bressa, avendo ad oggetto l'applicazione di disposizioni normative finalizzate al contenimento della spesa degli

Enti locali per garantire il rispetto degli equilibri della finanza pubblica e connesse a quelle espressamente dirette al rispetto del patto di stabilità interno, involge, senza dubbio, materie di contabilità pubblica.

5. La formulazione del quesito del Comune di Baressa non apparirebbe, in sé, pienamente rispondente agli illustrati requisiti di generalità e astrattezza, in quanto intimamente connessa al concreto rapporto di collaborazione coordinata e continuativa posto in essere dall'Ente.

Con deliberazione n. 18/2008 il Consiglio delle Autonomie ha, tuttavia, *"verificato l'ammissibilità oggettiva della richiesta di parere del Comune di Baressa in relazione all'attinenza alla materia di contabilità, al coinvolgimento delle funzioni requirente e giurisdizionale della Corte dei conti o di altre magistrature, alla duplicazione dell'espletamento di altre funzioni consultive ed, infine, all'astrattezza e alla capacità di orientamento degli Enti locali"* e ha deliberato *"di rimettere, ai sensi dell'art. 7, comma 8, legge n. 131 del 2003, alla Sezione regionale della Corte dei conti la richiesta di parere"*.

La valutazione in termini di ammissibilità sotto il profilo oggettivo operata dal Consiglio delle Autonomie non vincola, naturalmente, la Sezione, che deve, in ogni caso, effettuare una autonoma ricognizione di tutti i requisiti di ammissibilità richiesti. In detta ricognizione, tuttavia, la Sezione, non ha quale riferimento esclusivo, come nelle ipotesi di trasmissione diretta da parte dell'Ente locale, il quesito specifico e concreto formulato dall'Ente stesso, e trova ausilio nella riprospettazione della questione in termini generali ed astratti operata dal Consiglio delle Autonomie.

Il Consiglio delle Autonomie, affermando che *"la questione, originata da fattispecie specifica, pone la più generale problematica dei vincoli di spesa al personale, la corretta interpretazione della disciplina posta a*

carico degli enti non soggetti al patto di stabilità e la corretta imputazione di fondi provenienti da finanziamenti regionali” e che “l’argomento de quo rileva, sul piano politico istituzionale per la generalità degli enti locali”, ha effettuato una ricostruzione della portata della richiesta atta, da un lato a mettere in luce la rilevanza generale della questione, dall’altro a superare i ristretti e particolaristici ambiti della fattispecie concreta esposta dal Comune di Bressa.

La richiesta è, pertanto, *ammissibile sotto il profilo oggettivo.*

6. L’art. 1, comma 198, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006) in materia di spese di personale, ha disposto che le Amministrazioni regionali e gli Enti Locali, nonché gli enti del Servizio sanitario nazionale, concorrano alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica adottando misure necessarie a garantire che le spese di personale, al lordo degli oneri a carico dell’amministrazione e dell’IRAP, non superino, per ciascuno degli anni 2006, 2007 e 2008, il corrispondente ammontare dell’anno 2004, diminuito dell’1%. A tale fine, la legge considera ricomprese nella nozione di spese di personale anche quelle relative al “personale a tempo determinato, con contratto di collaborazione coordinata e continuativa o che presta servizio con altre forme di lavoro flessibili o con convenzioni”.

La Legge Finanziaria per il 2007, al comma 562, ha statuito, per i Comuni non soggetti alle regole del patto di stabilità interno, che “le spese di personale (comprehensive di ogni voce contabile riconducibile al “costo del 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”.

Come sottolineato anche nella circolare del Ministero dell'Interno n. FL 05/2007, nella legge finanziaria per il 2007 è rinvenibile un'unica deroga espressa all'omnicomprensività del tetto di spesa per il personale, come ricostruito ai sensi del citato comma 562, laddove è previsto che, per i soli comuni con un numero di abitanti inferiore alle 5.000 unità, le assunzioni disposte ai sensi dell'art. 1, comma 564, della legge 296/2006 (ovvero assunzioni stagionali a progetto nelle forme di contratti a tempo determinato e forme flessibili di lavoro di cui al nuovo comma 4 bis dell'art. 208 del codice della strada) 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.

Questa Sezione ritiene, pertanto, che, in linea di principio, i costi sostenuti per il personale a tempo determinato, con contratto di collaborazione coordinata e continuativa o che presta servizio con altre forme di lavoro flessibili o con convenzioni, debbano essere computati nella spesa complessiva del personale ai sensi e nei modi previsti dal comma 562 della Legge Finanziaria 2007 (cfr Parere n. 1/2008).

Nel caso specifico, tuttavia, trattandosi di spese finanziate con fondi di provenienza regionale (assegnati agli enti locali, cui sono trasferite le relative funzioni amministrative, per le finalità assistenziali di cui all'art. 4 della L.R. n. 8 del 1999), occorre considerare che l'art 12, comma 11, della Legge Regionale 29 maggio 2007, n. 2 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione (legge finanziaria 2007)" prevede che *alle assunzioni di personale a tempo determinato e agli incarichi di collaborazione coordinata, nonché alle assunzioni di personale a tempo indeterminato derivanti dai processi di decentramento di funzioni e competenze stabilite con legge regionale, il cui onere è finanziato con risorse regionali, effettuate dai comuni, non si*

applicano le disposizioni di cui ai commi 557, 561 e 562 della legge n. 296 del 2006; che l'art.1, comma 12, della Legge Regionale 21 aprile 2005, n. 7 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione (legge finanziaria 2005)" disponeva che la limitazione disposta dal comma 116 dell'articolo 1 della Legge n. 311 del 2004 non si applica alle assunzioni di personale, a tempo determinato o con convenzione o con contratti di collaborazione a progetto, il cui onere è finanziato con risorse regionali a destinazione vincolata; che l'art.1, comma 9, della Legge regionale 24 febbraio 2006, n. 1 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione (legge finanziaria 2006)" prevedeva che Ai fini del concorso alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 2006-2008, ai sensi del comma 148 dell'articolo 1 della Legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Legge finanziaria 2006) gli enti locali calcolano il complesso delle spese di cui al comma 143 del citato articolo 1, al netto delle spese di investimento che, nel triennio 2001 – 2003, risultavano gestite fuori bilancio a' termini dell'articolo 4 della legge regionale 7 gennaio 1975, n. 1, nonché al netto dei finanziamenti regionali destinati a spese di investimento ed a funzioni trasferite o delegate dalla Regione agli enti locali medesimi. Sono altresì confermate le disposizioni di cui al comma 12 dell'articolo 1 della legge regionale n. 7 del 2005 (legge finanziaria 2005), concernenti il patto di stabilità.

Questa Sezione, che ha, anche alla luce della richiamata legislazione, più volte affermato che, laddove la spesa per il personale sia sostenuta esclusivamente con fondi trasferiti dalla Regione Autonoma della Sardegna per l'esercizio di funzioni trasferite, dette spese non entrano nel computo di quelle da prendere in considerazione ai fini del rispetto dei limiti fissati dal legislatore nazionale (cfr Parere n.

13/2007; Parere n. 2/2008; Parere n. 8/2008; Parere n. 9/2008), ritiene che, anche al fine di rendere possibile un raffronto tra dati omogenei nei vari esercizi, la spesa del personale relativa all'anno 2004 debba essere calcolata escludendo i fondi impiegati per la retribuzione di rapporti a tempo determinato o di collaborazione coordinata e continuativa, se assegnati dalla Regione per funzioni trasferite agli Enti locali.

7. La decisione adottata comporta l'assorbimento della seconda parte della richiesta formulata dal Comune di Baresa. La Sezione, tuttavia, alla luce della circostanza che, avendo ad oggetto una problematica di carattere più generale, la soluzione del quesito può costituire comunque un ausilio per il sistema delle Autonomie, afferma che, ai fini del corretto calcolo delle spese per il personale ai sensi del disposto di cui all'art. 1, comma 198, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, occorre avere riguardo al totale delle spese formalmente impegnate nell'esercizio di riferimento e non al totale dei pagamenti effettuati.

P.Q.M.

Nelle considerazioni ed osservazioni esposte è il parere della Sezione.

DISPONE

Che copia della presente deliberazione sia trasmessa al Sindaco, al Presidente del Consiglio comunale e al Consiglio delle Autonomie locali.

Così deciso nella camera di consiglio del 18 giugno 2008.

Il Relatore

dott.^{ssa} Lucia d'Ambrosio

Il Presidente

prof. avv. Giuseppe Palumbi

Depositata in Segreteria il 8 luglio 2008

Il Direttore

dott.^{ssa} Anna Maria Ferrero