

Deliberazione n° 163 /2008/Cons.

REPUBBLICA ITALIANA

LA

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

nell'adunanza del 20 novembre 2008, composta da:

Bruno PROTA	Presidente
Aldo CARLESCHI	Consigliere
Luca FAZIO	Referendario relatore
Francesco ALBO	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 e successive modificazioni;

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 Isola Vicentina (VI) prot. n. 13953 del 16/10/2008, qui pervenuta in pari data al prot. n. 7426/9;

VISTA l'ordinanza del Presidente di questa Sezione di controllo n. 43/2008/Cons. del 20 novembre 2008 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITA la relazione del magistrato relatore

FATTO

La richiesta di parere a riferimento proveniente dal Comune di Isola Vicentina (VI) viene prospettata al fine di conoscere se esista la possibilità di realizzare, ai sensi dell'art. 10, comma 5, del D.Lgs 503/1992, un programma di reinserimento in attività socialmente utili di anziani pensionati.

In particolare il Comune evidenzia che:

- non avendo rispettato il patto di stabilità interno nell'E.F. 2007, incorre nel divieto di assunzioni di cui all'art. 76, comma 4, del DL 112/2008;
- le predette attività di utilità collettiva non verrebbero svolte comunque dall'apparato amministrativo del Comune, non

richiedono organizzazione particolarmente strutturata e professionalmente elaborata, privilegiano l'acquisizione di senso di responsabilità collettiva verso i beni comuni favorendo il senso di utilità sociale dell'anziano;

- secondo la risoluzione n. 378/F del 10.10.2008 dell'Agenzia delle Entrate, il reddito conseguito dagli anziani per queste attività è soggetto a ritenuta qualificandosi come reddito assimilabile a lavoro dipendente.

Il Comune, inoltre, sostiene che:

- le attività socialmente utili, così come individuate nel D.Lgs. 503/1992, possono non essere inquadrabili in attività di lavoro dipendente a tempo determinato, né in attività di collaborazione o in altre forme lavorative riconducibili alle forme di cui al divieto del citato art. 76, comma 4, del DL. 112/2008;
- anche le spese sostenute per il pagamento degli anziani pensionati non siano da imputare in bilancio tra le spese per il personale sottoposte ai limiti dettati dall'art. 76, comma 5, del DL. 112/2008 e dal comma 557 della legge finanziaria per il 2007.

Pertanto, il Comune chiede:

- se l'utilizzo di anziani pensionati in un programma di reinserimento in attività socialmente utili come previsto nell'art. 10, comma 5, del D.Lgs. 503/1992, rientri o meno nel divieto di cui all'art. 76, comma 4, del DL 112/2008;

- se l'onere derivante dall'esecuzione delle attività di cui sopra e corrisposto, con le dovute ritenute fiscali, agli anziani pensionati, sia da considerarsi o meno ai fini della "riduzione dell'incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti" di cui all'art. 76, c. , del DL 112/2008 e rientri nel tetto di spesa previsto dal comma 557 della legge 296/2006.

DIRITTO

Il quesito appare ammissibile sia sotto il profilo soggettivo, in quanto posto dall'organo rappresentativo dell'ente locale, che oggettivo, per l'attinenza alla materia di contabilità pubblica ed in particolare a norme, quelle della legge finanziaria in materia di limiti alle spese di personale, che sono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica.

Nel merito occorre evidenziare che l'art. 1, comma 557, della legge 296/2006 impone agli enti sottoposti al patto di stabilità interno l'obbligo di assicurare la riduzione delle spese di personale.

La norma, se da una parte non pone una definizione della spesa di personale, dall'altra non opera una distinzione a seconda del titolo giuridico in virtù del quale viene resa la prestazione lavorativa.

Stante il laconico dettato normativo, l'opzione ermeneutica accolta dalle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti e dagli organi ministeriali, sin dalla sua entrata in vigore, è stata quella di porre riferimento alla nozione di spesa di personale consolidata nel regime della legge finanziaria per il 2006 (art. 1, comma 198 e ss. della legge

266/2005), secondo le disposizioni applicative diramate dal MEF – rGS con la nota circolare n. 9/2006 del 17 febbraio 2006, anche per garantire l'omogeneità di calcolo tra gli esercizi finanziari oggetto di raffronto e la coerenza del sistema giuridico nel tempo.

Pertanto, le uniche ipotesi escluse dal computo sono da ricondurre alle spese di personale necessitate dall'adempimento a disposizioni normative (es. quelle relative al personale appartenente alle categorie protette) o che, comunque, non incidono sul bilancio degli enti, perché oggetto di rimborso da parte di altro ente o perché a carico di altri finanziamenti comunitari o privati.

Posto quanto sopra, le tipologie di rapporti di lavoro contemplate dall'art. 76, comma 1, del DL 112/2008 (rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, somministrazione di lavoro, personale di cui all'art. 110 del D.Lgs. 267/2000, soggetti a vario titolo utilizzati, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, in strutture e organismi variamente denominati partecipati o comunque facenti capo all'ente) non costituiscono un *numerus clausus*, com'è agevole notare dall'utilizzo della congiunzione "anche" da parte del legislatore. Né l'intento di tale disposizione è quella di ampliare il novero del personale rispetto all'originario dettato del comma 557, bensì quello di risolvere le questioni di natura interpretativa sorte in base alla sua formulazione.

Sicché il criterio guida per l'interprete nell'applicazione della norma, che traspare dal suo dettato, continua ad essere quello denotato dai caratteri dell'oggettività: l'utilizzazione di risorse umane da parte e con oneri a carico dell'ente.

Il carattere veramente innovativo della nuova formulazione del comma 557 risiede, semmai, nell'aver stabilito un'eccezione a tale principio dell'utilizzazione diretta, data dall'inclusione nel computo delle spese di personale di quelle sostenute per tutti i soggetti a vario titolo utilizzati, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, in strutture e organismi variamente denominati partecipati o comunque facenti capo all'ente: in tal caso la norma sancisce l'indifferenza del soggetto "utilizzatore".

Posto, pertanto, che la qualificazione del rapporto di lavoro non incide sulla quantificazione e sul rispetto dell'obiettivo di riduzione, le spese affrontate dall'ente per attività di LSU, oggetto dell'odierno quesito, sono soggette al limite di cui all'art. 1, comma 557, della legge 296/2006 e all'obbligo specifico di cui all'art. 76, comma 5, del DL. 112/2008.

Per quanto concerne l'ulteriore profilo del quesito, ovvero se il divieto di assunzione stabilito dall'art. 76, comma 4, del DL. 112/2008 riguardi anche soggetti da impiegarsi in LSU, non vi è motivo di ritenere che sussista, all'interno della stessa disposizione legislativa, una diversa nozione di personale.

La stessa formulazione utilizzata dall'art. 76, comma 4, richiama implicitamente quella di cui al comma 1, riferendosi ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di somministrazione.

Per i suesposti motivi, si ritiene che il Comune istante non possa realizzare il programma di reinserimento in attività di LSU, finchè non si ripristinino le condizioni di legge.

PQM

la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per il Veneto rende il proprio parere nei termini suindicati.

Così deliberato in Venezia, nell'adunanza del 20 novembre 2008.

L'estensore
Dott. Luca FAZIO

Il Presidente
Dott. Bruno PROTA

Depositato in Segreteria il 24.11.2008

Il Direttore Amministrativo
D.ssa Raffaella BRANDOLESE