

REPUBBLICA ITALIANA

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
Francesco ALBO	Referendario relatore

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, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004, e da ultimo con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 del 19 giugno 2008;

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 Caprino Veronese (VR) prot. n.19331 del 07/10/2008, pervenuta in data 14 ottobre 2008 ed acquisita al prot. n. 7204/9;

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, Ref. Francesco Albo

#### FATTO

Nel caso in esame, il sindaco del comune di Caprino Veronese (VR) ha richiesto a questa Sezione un parere ai sensi dell'art. 7 comma 8 della L. n. 131/2003 in ordine alla natura o meno di "spesa di personale" di retribuzioni da corrispondere *iussu iudicis* ad una dipendente reintegrata in servizio.

Espone il Sindaco che il comune in questione, di popolazione superiore ai 5.000 abitanti, non avendo rispettato il patto di stabilità interno nell'anno 2007 è incorso quest'anno nel blocco delle assunzioni *previsto dall'art. 3 comma 120 della L. n. 244/2007* e rafforzato dall'art. 76 comma 4 del D.L. n. 112/2008, conv. in L. n. 133/2008.

In data 12 giugno 2008 l'ente si è visto notificare un provvedimento della Sezione lavoro del Tribunale territorialmente competente con cui il giudice, a seguito di un ricorso ex art. 38

del D.Lgs. n. 198/2006, ha ordinato all'amministrazione di ammettere in servizio una dipendente, e di corrisponderle le retribuzioni maturate dalla data di cessazione del rapporto fino alla riammissione in servizio, oltre alle spese di lite.

Ciò premesso, il comune chiede di sapere se tali retribuzioni corrisposte alla dipendente (definite dal giudice "indennità") - sia pur con riserva di ripetizione di quanto dovesse risultare non dovuto a seguito di riforma del provvedimento -, siano da considerare o meno "spesa di personale", atteso che derivano da una decisione del giudice, peraltro non definitiva in quanto oggetto di impugnativa da parte dell'ente.

#### DIRITTO

In via preliminare, occorre valutare la sussistenza dei requisiti di ammissibilità sotto il profilo soggettivo ed oggettivo.

Sotto il primo profilo, la richiesta di parere, essendo a firma del legale rappresentante dell'ente, ossia del Sindaco, è da considerarsi ammissibile.

Per quanto concerne il profilo oggettivo, la questione sottoposta alla Corte dei conti deve riguardare la contabilità pubblica, in base all'art. 7 comma 8 della legge 131/2003.

Con riferimento a questo aspetto, al fine di individuare un'accezione tecnica di contabilità pubblica che delimiti concettualmente la materia, vengono in ausilio gli indirizzi e i criteri generali della Sezione delle Autonomie, approvati il 27 aprile 2004 e la delibera 5/AUT/2006 del 10 marzo 2006, che

restringono l'ambito oggettivo alla normativa e ai relativi atti applicativi che disciplinano, in generale, l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, compresi, 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.

Nel caso di specie, il quesito è da considerarsi ammissibile anche dal punto di vista oggettivo, in quanto verte sulla qualificazione del concetto di "spesa di personale", che in ragione della sua rilevanza impatta in modo significativo sulla sana e corretta gestione finanziaria degli enti, e che è stata oggetto di frequenti interventi legislativi - soprattutto nelle ultime leggi finanziarie -, a fini di coordinamento generale della finanza pubblica.

La Sezione può pertanto procedere alla delibazione nel merito, ferma restando l'impossibilità di effettuare qualsivoglia valutazione sui provvedimenti emessi da altri organi giurisdizionali, rispetto alla cui attività la funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo non può in alcun modo interferire.

Preliminarmente, la Sezione ritiene opportuno chiarire che l'art. 3 comma 120 della legge n. 244/2007 non ha introdotto alcun blocco delle assunzioni, come prospettato nel quesito, avendo invece dettato alcune norme in materia di contenimento della spesa del personale, che impediscono agli enti che non rientrano in alcuni parametri di virtuosità (tra cui il rispetto del patto di

stabilità nell'ultimo triennio) di derogare motivatamente al principio di riduzione complessiva della spesa di cui all'art. 19 comma 8 della legge n. 448/2001.

Come già chiarito da questa Sezione nel parere n. 116/2008/Cons., bisogna infatti distinguere le norme relative al blocco delle assunzioni – che precludono qualsiasi possibilità di assumere nuovo personale –, dalle norme che contengono limitazioni alla spesa di personale, quale l'art. 3 comma 120, che anche nel caso di mancato rientro nei parametri di virtuosità non contengono in astratto tale preclusione, ben potendo l'ente (per esempio, a causa di alcune cessazioni dal servizio) procedere a nuove assunzioni, nel rispetto dei limiti di spesa posti a riferimento.

L'art. 3 comma 120 della L. n. 244/2007 è peraltro ispirato ad una logica completamente diversa rispetto a quella del blocco delle assunzioni, non di tipo sanzionatorio (mancato rispetto del patto – blocco delle assunzioni), bensì al contrario premiale (rispetto del patto e di altri parametri di virtuosità – possibilità di deroga motivata al principio di riduzione della spesa di personale).

Discorso diverso, invece, va fatto con riferimento all'art. 76 comma 4 del D.L. n. 112/2008, conv. in L. n. 133/2008, che introduce – peraltro *sine die* – una vera e propria ipotesi di blocco delle assunzioni a qualsiasi titolo per gli enti, come quello richiedente il quesito, che nell'esercizio precedente non hanno

rispettato il patto di stabilità.

Venendo più approfonditamente al concetto di spesa di personale, non può non ricordarsi come l'evoluzione della legislazione finanziaria più recente, anche ai fini del rispetto dei vincoli comunitari assunti dal Paese, abbia via via introdotto limitazioni sempre più pregnanti in tale materia.

Tali limitazioni sono state poste in essere non solo attraverso la fissazione di tetti di spesa, ma anche attraverso una progressiva inclusione nel computo della spesa del personale di una serie di ulteriori voci di spesa (per es., quella relativa ad incarichi di co.co.co., o ad incarichi dirigenziali fuori dotazione organica, nonostante la previsione dell'art. 110 comma 3 del TUEL) sicuramente non riconducibili alla spesa sostenuta per rapporti di lavoro subordinato, tradizionalmente allocata nel bilancio di previsione presso l'intervento 1.

Nel caso in esame, tuttavia, non ricorre alcuna di queste ipotesi, in quanto a seguito della reintegrazione in servizio si instaura un vero e proprio rapporto di lavoro subordinato, a fronte del quale l'ente è tenuto a corrispondere una retribuzione (unitamente agli arretrati imposti *iussu iudicis*), a nulla rilevando né la coattività (dovuta all'ordine di reintegrazione emesso da un giudice), né la provvisorietà (dovuta alla suscettibilità di riforma a seguito di impugnativa) del titolo di assunzione.

Questi, semmai, risultano fattori esogeni, in grado al limite di incidere sulla durata del rapporto, ma non di snaturarne i

connotati, che restano quelli tipici del rapporto di lavoro subordinato.

Le somme in questione, dunque, a prescindere dalla terminologia usata, hanno sostanzialmente natura retributiva, e vanno considerate a pieno titolo come spese di personale, in quanto destinate a tale fattore della produzione, e che, con riferimento alle mensilità da corrispondere, assumono i consueti caratteri di durevolezza (commisurata alla durata del rapporto) e periodicità.

PQM

La Sezione regionale di controllo per il Veneto rende il proprio parere nei termini sopra esposti.

Così deliberato in Venezia, nella Camera di Consiglio del 20 novembre 2008.

L' estensore

Il Presidente

Dott. Francesco ALBO

Dott. Bruno PROTA

Depositato in Segreteria il 24/11/2008

IL DIRETTORE DI SEGRETERIA

(Dott.ssa Raffaella Brandolese)