



REPUBBLICA ITALIANA
LA
CORTE DEI CONTI
IN
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA
LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Giancarlo Penco	Consigliere
dott. Giuliano Sala	Consigliere
dott. Angelo Ferraro	Consigliere (relatore)
dott. Giancarlo Astegiano	Primo referendario
dott. Gianluca Braghò	referendario
dott. Massimo Valero	Referendario

Nell'adunanza del 13 ottobre 2009

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei Conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, e successive modificazioni;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione n. 14 del 16 giugno 2000 e modificato con successive deliberazioni n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004, nonché con la deliberazione n. 229 in data 19 giugno 2008 del Consiglio di Presidenza;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 67 recante il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la legge 4 marzo 2009, n. 15;

Vista la deliberazione n. 1/pareri/2004 del 3 novembre 2004, con la quale la Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento e sulla formulazione dei pareri previsti dall'art 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003;

Vista la nota n. 0027982 del 18 settembre 2009, con la quale il Sindaco del Comune di Mantova (MN) ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente di questa Sezione di controllo ha convocato la Sezione per deliberare, tra le altre, sulla richiesta proveniente dal Comune Mantova;

Udito il relatore, Cons. Angelo Ferraro,

Fatto

Il Sindaco del Comune di Mantova, dopo aver ricordato che l'art 1, comma 557, della legge n. 296/2006, come integrato dalla legge n. 133/2008, non definisce in dettaglio le componenti della spesa del personale che devono essere oggetto di riduzione e contenimento:

- rappresenta che il Ministero dell'Interno – Direzione Centrale per la Finanza Locale, in occasione delle varie consultazioni elettorali o referendarie, emana specifiche circolari invitando gli enti locali ad adottare gli atti autorizzativi dello straordinario che il proprio personale effettuerà nei periodi riservati alle consultazioni, prevedendo la ripartizione degli oneri a carico dello Stato o degli enti locali interessati e le modalità del rimborso a favore degli stessi enti per la parte non di loro competenza;
- precisa che, secondo la circolare n. 9 del 2006 del Ministero dell'Economia e delle Finanze, l'attività remunerata con lo straordinario, nonostante sia non discrezionale, genera spese che possono essere escluse dal costo del personale solo limitatamente a quelle rimborsate dallo Stato;
- chiede se "una corretta interpretazione delle norme sul contenimento della spesa" non debba, invece, prevedere l'esclusione integrale di tali spese, in considerazione della loro obbligatorietà e in analogia al principio sotteso alle stesse indicazioni del Ministero dell'Interno nel caso di esclusione delle spese riferite al personale appartenente alle categorie protette.

Condizioni di ammissibilità

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art 7, comma 8 della legge 6 giugno 2003, n. 131, norma in forza della quale Regioni, Province e Comuni possono chiedere a dette Sezioni pareri in materia

di contabilità pubblica, nonché ulteriori forme di collaborazione, ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

In proposito, questa Sezione ha precisato in più occasioni che la funzione di cui al comma 8, dell'art 7, della legge n. 131/2003 si connota come facoltà conferita agli amministratori delle Regioni, Comuni e Province di avvalersi di un organo neutrale e professionalmente qualificato per acquisire elementi necessari ad assicurare la legalità della loro attività amministrativa.

I pareri e le altre forme di collaborazione s'inseriscono nei procedimenti amministrativi degli enti territoriali consentendo, nelle tematiche in relazione alle quali la collaborazione viene esercitata, scelte adeguate e ponderate nello svolgimento dei poteri che appartengono agli amministratori pubblici, restando peraltro esclusa qualsiasi forma di cogestione e coamministrazione con l'organo di controllo esterno (per tutte Sez. controllo per la Lombardia 11 febbraio 2009, n. 36).

Con specifico riferimento all'ambito di legittimazione soggettiva ed oggettiva degli enti in relazione all'attivazione di queste particolari forme di collaborazione, è ormai consolidato l'orientamento che vede, nel caso del Comune, il Sindaco o, nel caso di atti di normazione, il Consiglio comunale quale organo che può proporre la richiesta.

Inoltre, è acquisito ed incontestato che, non essendo ancora costituito in Lombardia il Consiglio delle autonomie, previsto dall'art. 7 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, che modifica l'art 123 della Costituzione, i Comuni e le Province possano chiedere direttamente i pareri alla Sezione regionale di controllo.

In relazione al profilo oggettivo, limiti vanno stabiliti solo in negativo. In proposito deve essere posto in luce che la nozione di "contabilità pubblica" deve essere intesa nell'ampia accezione che emerge anche dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione in tema di giurisdizione della Corte dei conti ed investe così tutte le ipotesi di spendita di denaro pubblico, oltre che le materie di bilanci pubblici, di procedimenti di entrata e di spesa, di contrattualistica, che tradizionalmente e pacificamente rientrano nella nozione. D'altro canto la norma in discussione non fissa alcun limite alle richieste di altre forme di collaborazione.

In negativo, senza peraltro voler esaurire la casistica, va posta in luce l'inammissibilità di richieste che interferiscano con altre funzioni intestate alla Corte ed in particolare con l'attività giurisdizionale, che si risolvano in scelte gestionali di esclusiva competenza degli amministratori degli enti, che attengono a giudizi in corso, che riguardino attività già svolte, dal momento che i pareri sono propedeutici all'esercizio dei poteri intestati agli amministratori e dirigenti degli enti e non possono essere utilizzati per asseverare o contestare provvedimenti già adottati.

La richiesta di parere in esame risponde ai requisiti indicati sopra e pertanto è da ritenere ammissibile e può essere esaminata nel merito.

Considerato in diritto

1. Si premette che la normativa vigente in tema di contenimento delle spese di personale – di cui all'art 1, comma 557, della legge n. 296/2006 e successive modificazioni, nelle more dell'emanazione del decreto attuativo previsto dall'art 76, comma 6, del D.L. n. 1123/2008 – impone agli enti soggetti al Patto di stabilità interno una rigorosa programmazione di tale tipologia di spesa al fine di renderla compatibile con il rispetto degli obiettivi del Patto, garantendo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale, anche attraverso la razionalizzazione delle strutture burocratico - amministrative.

Come ricorda la stessa Amministrazione comunale di Mantova, la normativa vigente non offre una puntuale definizione delle componenti della spesa del personale utilizzate ai fini delle regole di contenimento, ma si limita a stabilire (art 76 D.L. n. 112/2008 come modificato dalla legge di conversione n. 133/2008) che costituiscono spese di personale “anche quelle sostenute per i rapporti di collaborazione continuata e continuativa, per la somministrazione di lavoro, per il personale di cui all'art 110 del decreto legge 18 agosto 2000, n. 267 nonché per tutti i soggetti a vario titolo utilizzati, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, in strutture ed organismi variamente denominati o comunque facenti capo all'ente”.

È da dire in proposito che, salvo che per la fattispecie relativa al personale utilizzato in società partecipate, le altre tipologie di spesa sono sempre state incluse negli anni precedenti nel computo della spesa per il personale, in base alle indicazioni ed ai chiarimenti resi nel tempo a livello ministeriale e dalle Sezioni regionali della Corte dei conti e che ora risultano sostanzialmente tradotti in norma di diritto positivo.

Per quanto attiene alle componenti escluse dal computo – fermo restando il principio generale che il calcolo della spesa deve tener conto di tutte le voci che concorrono a formare la retribuzione complessiva (Sez. reg., controllo Lombardia, n. 25/2006; Sez. reg., controllo Veneto, parere in data 28.6. 2007) – la giurisprudenza consultiva della Corte e la prevalente dottrina ritengono che detrazioni possano essere operate esclusivamente nei casi in cui la componente di spesa sia incomprimibile (come nell'ipotesi di oneri per assunzioni obbligatorie per legge) o sia a totale o parziale rimborso di altre amministrazioni o a totale carico di finanziamenti comunitari o privati che non comportino alcun aggravio per il bilancio dell'ente (tra

gli altri, parere n. 8/PAR/2007 Sez .reg contr. Puglia, deliberazione n. 94/2007/CONS Sez reg. contr. Veneto).

Sulla stessa linea si poneva la circolare n. 9/2006 del Ministero dell'Economia e delle Finanze R.G.S interpretativa delle disposizioni dell'art 1, commi da 198 a 206, della legge n. 266/2005 (peraltro "disapplicate" dall'art 1, comma 557, della legge finanziaria per il 2007), la quale escludeva, tra le altre, "le spese per il lavoro straordinario ed altri oneri di personale direttamente connessi all'attività elettorale, per cui è previsto il rimborso da parte del Ministero degli Interni".

Venendo al caso prospettato, v'è da osservare che il carattere obbligatorio e non ricorrente di talune spese quali quelle per le consultazioni amministrative non si traduce automaticamente in un vincolo di spesa incompressibile.

Gli oneri per le retribuzioni di prestazioni di lavoro straordinario, invero, possono variare in relazione alla durata del periodo elettorale, al fatto che gli enti locali siano o meno interessati all'abbinamento delle elezioni amministrative con le consultazioni elettorali o referendarie le cui spese sono a carico dello Stato, all'atteggiarsi dell'organizzazione burocratico - amministrativa dell'ente, alla circostanza per cui l'amministrazione locale proceda o meno ad assunzioni a tempo determinato per assicurare adeguato supporto nei procedimenti elettorali.

Quindi, le spese per l'erogazione dello straordinario e/o per l'assunzione a tempo di personale, esclusa la quota coperta da finanziamenti statali e come tale soggetta a rimborso, se vincolata nell'*an* è invece variabile nel *quantum*, essendo, come si è visto, dipendente da una serie di fattori e circostanze che possono essere influenzati da scelte discrezionali dell'ente locale.

Pertanto, si ribadisce che la definizione di spesa di personale da utilizzare ai fini della verifica delle regole di contenimento indicate dal legislatore nazionale (art 1, comma 557, della legge n. 286/2006 e succ. mod) non coincide con l'intervento 01 della spesa corrente di bilancio ma include una serie di altri oneri che concorrono a formare la retribuzione complessiva e che sono sostanzialmente e direttamente riconducibili all'utilizzo dell'attività lavorativa da parte dell'ente.

Fanno eccezione soltanto le spese decisamente non comprimibili, quale appunto quelle conseguenti alle assunzioni obbligatorie delle categorie protette (sempre relative a personale rientrante nella percentuale d'obbligo o quota di riserva) e quelle rimborsabili o a carico di altri enti, che si risolvono in partite di giro.

2. Conclusivamente la Sezione ritiene corretta l'interpretazione favorevole a non escludere dal computo della spesa di personale gli oneri relativi ai compensi per lavoro straordinario corrisposti per le attività inerenti le consultazioni elettorali di esclusiva pertinenza dell'ente locale.

P.Q.M.

nelle considerazioni espresse è il parere della Sezione.

Il Relatore
(Cons Angelo Ferraro)

Il Presidente
(Dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria
Il 13 ottobre 2009
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)