



CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

Delibera n. SRCPIE/30/2009/PAR

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, nell'adunanza del 20 luglio 2009, composta dai Magistrati:

Dott. Ivo MONFELI	Presidente
Dott. Ugo REPPUCCI	Consigliere
Dott. Salvatore CORRADO	Consigliere
Dott. Giuseppe Maria MEZZAPESA	Referendario relatore
Dott. Walter BERRUTI	Referendario

Visto l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con Regio Decreto 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;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ed in particolare l'art. 7, comma 8;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie approvata nell'adunanza del 27 aprile 2004 avente ad oggetto indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva;

Vista la richiesta proveniente dal Comune di Savignano, n. 11424 del 19 maggio 2009, pervenuta il 5 giugno 2009, recante un quesito in materia di spesa per il personale;

Vista l'Ordinanza n. 29/PAR/2009 con la quale il Presidente di questa Sezione di controllo ha convocato la Sezione per l'odierna seduta e ha nominato relatore il Referendario Dott. Giuseppe Maria Mezzapesa;

Udito il relatore;

Ritenuto in

FATTO

Il Comune di Savignano, con nota a firma del suo Sindaco, ha formulato una richiesta di parere, ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, in materia di spesa per il personale.

In particolare, si chiede un parere di questa Sezione in merito all'esclusione, dal calcolo delle spese di personale, delle indennità erogate ai lavoratori partecipanti ai cantieri di lavoro, di cui all'art. 32, comma 10, della legge regionale n. 34 del 22 dicembre 2008.

MOTIVAZIONI DELLA DECISIONE

La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è prevista dall'art. 7, comma 8, della Legge n. 131 del 2003 che, innovando nel sistema delle tradizionali funzioni della Corte dei conti, dispone che le regioni, i comuni, le province e le città metropolitane possano chiedere alle

Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

Con deliberazione approvata nell'adunanza del 27 aprile 2004, la Sezione delle Autonomie ha adottato gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, evidenziando, in particolare, i soggetti legittimati alla richiesta e l'ambito oggettivo della funzione.

Occorre pertanto verificare preliminarmente la sussistenza contestuale del requisito soggettivo e di quello oggettivo, al fine di accertare l' ammissibilità della richiesta in esame:

1) Requisito soggettivo:

La legittimazione a richiedere pareri è circoscritta ai soli Enti previsti dalla legge n. 131 del 2003, stante la natura speciale della funzione consultiva introdotta dalla medesima legge, rispetto alla ordinaria sfera di competenze della Corte.

I pareri richiesti dai comuni, dalle province e dalle aree metropolitane, vanno inoltrati “di norma” per il tramite del Consiglio delle autonomie locali. L'inesistenza dell'organo non costituisce tuttavia elemento ostativo alla richiesta di parere, visto che la disposizione normativa usa la locuzione “di norma”, non precludendo, quindi, in linea di principio, la richiesta diretta da parte degli enti.

Infine la richiesta può considerarsi ammissibile solo se proveniente dall'Organo rappresentativo dell'Ente (Presidente della Giunta regionale, Presidente della Provincia, Sindaco).

La richiesta di parere in esame proviene dal Comune di Savignano, ed è stata formalizzata dal suo Sindaco.

Sotto il profilo soggettivo, dunque, la richiesta di parere si palesa ammissibile.

2) Requisito oggettivo:

I pareri sono previsti, dalla Legge n. 131 del 2003, esclusivamente nella materia della contabilità pubblica.

L'ambito oggettivo di tale locuzione, in conformità a quanto stabilito dalle Sezioni Autonomie nel citato atto di indirizzo del 27 aprile 2004, nonché, nella deliberazione n. 5/2006, deve ritenersi riferito alla "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".

Come precisato nei citati atti di indirizzo, possono rientrare nella funzione consultiva della Corte dei Conti le sole richieste di parere volte ad ottenere un esame da un punto di vista astratto e su temi di carattere generale.

La richiesta di parere in esame, avendo ad oggetto aspetti strettamente connessi alla sana e corretta gestione finanziaria dell'ente richiedente, risulta attenerne alla materia della contabilità pubblica.

Inoltre riguarda una questione suscettibile di applicazione generale.

Pertanto la richiesta si palesa ammissibile, anche dal punto di vista oggettivo.

3) Merito:

La legge regionale n. 34 del 22 dicembre 2008, "norme per la promozione dell'occupazione, della qualità, della sicurezza e regolarità del lavoro" ha introdotto una serie di disposizioni dirette ad attivare servizi, a favore di persone ed imprese, che possano concorrere al dinamismo ed allo sviluppo

positivo dell'occupazione nel mercato del lavoro locale, al fine di migliorare l'occupabilità di soggetti che cercano un inserimento o un reinserimento nel mercato del lavoro.

L'articolo 32 della legge citata stabilisce che, per facilitare l'inserimento lavorativo e per favorire l'inclusione sociale, è possibile, nell'ambito delle misure di politica attiva del lavoro, prevedere anche l'utilizzo temporaneo e straordinario, da parte di comuni, comunità montane, loro forme associative o organismi di diritto pubblico, di determinati soggetti residenti o domiciliati in Piemonte (ovvero i destinatari degli interventi individuati dal precedente art. 29), in cantieri di lavoro per la realizzazione di opere e servizi di pubblica utilità. Precisa la norma che tale utilizzo non costituisce rapporto di lavoro ed è integrato da azioni di orientamento e di formazione finalizzate a favorire l'occupabilità dei soggetti.

I cantieri hanno durata non superiore a dodici mesi e, di norma, non inferiore a sei mesi, fatte salve motivate esigenze, ma comunque mai inferiore a due mesi. Per la durata del cantiere i soggetti utilizzati conservano lo stato di disoccupazione. I soggetti sono utilizzati nel cantiere a distanza di almeno dodici mesi tra la fine di un cantiere e l'inizio dell'altro, fatta eccezione per coloro che raggiungono i requisiti pensionistici di anzianità, vecchiaia o assegno sociale nell'arco di ventiquattro mesi successivi alla fine del cantiere.

La disciplina di dettaglio è demandata alla Giunta regionale.

I cantieri sono approvati dalle Province che provvedono al loro finanziamento nei limiti delle risorse attribuite dalla Regione, eventualmente integrate con risorse messe a disposizione dalle stesse province. Le Province possono tuttavia autorizzare cantieri di lavoro promossi dagli enti utilizzatori, anche

senza contributo regionale. In tal caso gli oneri sono a totale carico degli enti stessi, fatti salvi eventuali contributi da parte delle stesse province.

Infine, ai soggetti utilizzati nei cantieri è corrisposta una indennità giornaliera nella misura stabilita dalla Giunta regionale, che spetta anche per i giorni di infortunio, nonché in caso di ricovero ospedaliero e relativa degenza, ma non oltre la durata del cantiere. Il trattamento previdenziale, assistenziale ed assicurativo è a carico degli enti promotori e utilizzatori secondo le norme vigenti.

Con nota del 4 maggio 2009, trasmessa dal Comune istante, la Regione Piemonte ha sostenuto che l'attività svolta nei cantieri di lavoro non può ritenersi attività a favore dell'Ente, svolta da prestatori d'opera appositamente assunti, ma la partecipazione attiva, di soggetti svantaggiati sul mercato del lavoro, a progetti di servizio che l'Ente realizza nell'ambito delle politiche sociali locali, e che pertanto sostiene nell'ambito della spesa sociale e non nella spesa di funzionamento dell'Ente medesimo.

Conseguentemente, secondo la Regione, l'indennità concessa ai soggetti partecipanti ai cantieri di lavoro, esulerebbe totalmente dalle spese di personale individuate dall'articolo 76, comma 1, del D.L. 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

L'articolo 76 del citato decreto legge ha modificato ed integrato la disciplina sulle spese di personale contenuta all'articolo 1, comma 557, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (finanziaria 2007), già modificato dall'art. 3, comma 120, della L. 24 dicembre 2007 n. 244 (cfr. parere Sez. Piemonte n. 37/Par./2008).

In particolare, al comma 1, il citato art. 76 ha ampliato il concetto stesso di spesa di personale, precisando 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'articolo 110 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, nonché 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”.

Il riferimento alle spese di personale, ai fini dell'applicazione delle previsioni di cui al citato l'art. 1, comma 557, della legge n. 296 del 2006, deve dunque ritenersi includere anche i rapporti di lavoro non stabili, salve le esclusioni o le inclusioni previste espressamente dalla legge (cfr. parere Sez. Piemonte n. 13/2009/PAR).

Il richiamo a quest'ultima disposizione consente di evidenziare un'esigenza fatta propria dal nostro ordinamento, e particolarmente rilevante nel caso sottoposto all'esame di questa Sezione, ovvero la necessità, da parte degli enti locali, di contenere le spese di personale intese nella loro globalità (cfr. al riguardo la relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali della Regione Piemonte - esercizio finanziario 2007, approvata da questa Sezione con delibera n. SRCPIE/7/2009/VSG, ove si evidenzia come, non considerare nel computo delle spese di personale alcune voci, e segnatamente alcune tipologie di personale, possa produrre due effetti negativi: la non adeguata valutazione della spesa reale; l'induzione di una dinamica di compressione delle spese su certe tipologie di personale e di una dinamica fortemente espansiva, in quanto non monitorata, di altre tipologie).

Ai fini dell'applicazione della citata disciplina, si fa riferimento anche alle istruzioni emanate dalla Ragioneria Generale dello Stato con circolare del 17 febbraio 2006 n. 9 e, da ultimo, con nota del 31 marzo 2008 n. 34748, che fra l'altro, per quanto più rileva nel caso di specie, includono, fra le spese di personale, gli eventuali emolumenti a carico delle Amministrazioni corrisposti a lavoratori socialmente utili, mentre escludono le spese totalmente a carico di finanziamenti comunitari o privati, ma non quelle finanziate dalle regioni.

Alla luce della rigorosa disciplina sopra richiamata, si ritiene che l'esclusione dalle spese di personale delle indennità erogate ai lavoratori partecipanti ai cantieri di lavoro di cui all'art. 32 della legge regionale n. 34 del 2008, non possa farsi automaticamente discendere dal tipo di rapporto instaurato con l'Ente utilizzatore, né dalla circostanza che si tratti di lavoratori impiegati nella realizzazione di opere e servizi di pubblica utilità, né, infine, dal fatto che si utilizzino finanziamenti regionali (circostanza quest'ultima, fra l'altro, non necessaria).

Ritiene pertanto il collegio che, nonostante le peculiarità proprie dei cantieri di lavoro promossi nell'ambito di progetti di servizio a favore di soggetti svantaggiati sul mercato del lavoro, tenuto conto delle previsioni ordinamentali che impongono di includere nel computo della spesa del personale anche voci di spesa non riconducibili alla spesa sostenuta per rapporti di lavoro subordinato, le indennità spettanti ai partecipanti costituiscono spesa di personale, ai sensi dell'articolo 76, comma 1, del D.L. n. 112 del 2008.

P.Q.M.

Nelle su estese osservazioni è il parere di questa Sezione.

Copia del parere sarà trasmessa a cura del Direttore della Segreteria all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta.

Così deliberato in Torino nella camera di consiglio del 20 luglio 2009.

Il Referendario Relatore
F.to Dott. Giuseppe Maria MEZZAPESA

Il Presidente
F.to Prof. Avv. Ivo MONFELI

Depositato in Segreteria il 20 luglio 2009

Il Dirigente
F.to Dott. Gregorio VALENTINI