



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

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Antonio Caruso	Consigliere
dott. Angelo Ferraro	Consigliere
dott. Giancarlo Astegiano	Primo Referendario
dott. Gianluca Braghò	Referendario (relatore)
dott. Massimo Valero	Referendario
dott. Alessandro Napoli	Referendario
dott.ssa Laura De Rentiis	Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio del 21 settembre 2010

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;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la nota n. 5579 di protocollo del 12 agosto 2010, con la quale il sindaco del comune di Dovera (CR) ha richiesto un parere in materia di contabilità pubblica in ordine all'utilizzo dei contributi di assistenza;

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. 131/2003;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta del Sindaco del comune Dovera (CR);

Udito il relatore dott. Gianluca Braghò;

FATTO

Con nota n. 5579 di protocollo del 12 agosto 2010, il Sindaco del comune di Dovera (CR) con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, ha richiesto un parere in ordine all'utilizzo dei contributi di assistenza e alla loro inclusione nella composizione delle spese di personale.

Il comune di Dovera nel 2009 ha istituito un fondo sociale straordinario anticrisi a favore delle famiglie in difficoltà economica, al fine di sostenerle attraverso l'erogazione di un contributo in denaro. Con deliberazione n. 37 del 10 agosto 2010, il Consiglio comunale ha apportato un'integrazione al regolamento prevedendo che, a fronte dell'erogazione del contributo, potranno essere richieste, ove possibile, prestazioni lavorative da svolgere in favore del comune.

Tanto premesso, il Sindaco chiede se i predetti contributi socio-assistenziali laddove erogati in presenza di prestazioni lavorative siano da computarsi o meno nelle spese sostenute dal comune per il personale.

AMMISSIBILITA' SOGGETTIVA

La richiesta di parere di cui sopra è intesa ad avvalersi della facoltà prevista dalla norma contenuta nell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, la quale dispone che le Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane possono chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti "pareri in materia di contabilità pubblica".

La funzione consultiva delle Sezioni regionali è inserita nel quadro delle competenze che la legge 131/2003, recante adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha attribuito alla Corte dei conti.

La Sezione, preliminarmente, è chiamata a pronunciarsi sull'ammissibilità della richiesta, con riferimento ai parametri derivanti dalla natura della funzione consultiva prevista dalla normazione sopra indicata.

Con particolare riguardo all'individuazione dell'organo legittimato a inoltrare le richieste di parere dei comuni, si osserva che il Sindaco del comune è l'organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere in quanto riveste il ruolo di rappresentante dell'ente ai sensi dell'art. 50 T.U.E.L.

Pertanto, la richiesta di parere è ammissibile soggettivamente poiché proviene dall'organo legittimato a proporla.

AMMISSIBILITA' OGGETTIVA

Con riguardo alle condizioni di ammissibilità oggettiva, la richiesta di parere, allo stato degli atti, non interferisce con le funzioni di controllo o giurisdizionali svolte dalla magistratura contabile e neppure con alcun altro giudizio civile o amministrativo che sia in corso; riveste "carattere generale", in quanto diretta ad ottenere indicazioni relative alla corretta applicazione di norme valide per la generalità degli Enti di tipologia simile al comune richiedente; rientra nella materia della contabilità pubblica, poiché attiene alla disciplina contenuta in leggi finanziarie, sul contenimento e sull'equilibrio della spesa pubblica, incidente sulla formazione e gestione del bilancio dell'ente, in relazione alle norme che disciplinano la composizione delle spese di personale a sostenute dall'ente locale.

Per i suesposti motivi, la richiesta di parere proveniente dal Sindaco del comune di Dovera è ammissibile e può essere esaminata nel merito.

MERITO

Il parere emesso dalla Sezione concerne la ricognizione del quadro normativo di riferimento, con specifico riguardo alla legislazione vigente in materia di spese di personale nell'ambito locale.

I principi desunti dalla legislazione vigente orienteranno le scelte discrezionali della pubblica amministrazione.

La costituzione di un fondo per fronteggiare la crisi occupazionale ha natura di sostegno al reddito delle persone disoccupate o in mobilità involontaria.

Le finalità del fondo sociale straordinario anticrisi sono state modificate con delibera del Consiglio comunale del 10 agosto 2010 n.37, laddove si specifica l'ingresso nella disciplina regolamentare del comma 5 all'art.4, a

tenore del quale: *"il contributo verrà erogato in via prioritaria ai soggetti previsti dall'art.3 in cambio di prestazioni lavorative svolte per il comune. In questo caso l'importo erogato potrà superare l'ammontare di euro 400,00 mensili, in base alle ore lavorative svolte e previste nel progetto sociale e il pagamento potrà avvenire anche tramite buoni INPS (previsti dalla legge 9 aprile 2009 n.33, recante misure urgenti a sostegno dei settori industriali in crisi, e dalla circolare n.88 del 9 luglio 2009 in merito al sistema dei buoni lavoro per le prestazioni di lavoro occasionale di tipo accessorio)".*

La risposta al quesito prevede in via preliminare l'accertamento di una questione assorbente rispetto al dubbio circa l'inclusione di tali spese nei costi sostenuti dal comune per il personale alle dipendenze dell'ente.

Nell'ultimo triennio si è assistito all'emanazione di norme finanziarie che hanno corroborato il principio dell'onnicomprendività della spesa di personale sostenute dall'ente locale. L'ampliamento della base di computo delle spese di personale verso cui si è mosso il legislatore al fine di ricomprendere il costo di ogni prestazione lavorativa svolta in favore dell'amministrazione pubblica che ne sostiene il peso finanziario è stato condotto in una duplice direzione. Si è previsto non solo l'allargamento del novero dei soggetti a vario titolo utilizzati dall'ente, ma anche l'espansione del perimetro della pubblica amministrazione locale sino a ricomprendere tutti gli organismi partecipati o comunque facenti capo all'ente.

La *ratio* di tali norme è da ravvisarsi nell'esigenza di controllare ogni tipologia di spesa per il personale al fine di conoscere il reale peso finanziario sulla spesa corrente e di evitare pratiche elusive del dettato normativo.

La spesa di personale è una voce molto cospicua del bilancio dell'ente locale ed influisce sia sull'andamento della spesa corrente che sul rispetto del Patto di stabilità interno.

Il legislatore si è preoccupato di definire precisi limiti quantitativi all'andamento della spesa per il personale assicurando sotto il profilo normativo la riduzione del costo finanziario, il miglioramento del rapporto con la spesa corrente annuale, la razionalizzazione e lo snellimento delle strutture burocratico-amministrative e dell'organico superfluo.

La materia è essenzialmente disciplinata dall'art. 76 della legge 6 agosto 2008, n.133, come da ultimo modificato dal D.L. 31 maggio 2010, convertito nella legge n.122/2010.

La disciplina normativa che specifica la composizione della spesa di personale è espressione tipica della normativa finanziaria volta al raggiungimento di migliori obiettivi di finanza pubblica. Ne consegue che le

disposizioni che disciplinano la materia sono norme inderogabili di ordine pubblico economico.

L'esclusione di singole voci di spesa o di tipologie contrattuali, ovvero di costi sostenuti dall'amministrazione locale per prestazioni in favore dell'ente, deve trovare espressa deroga in norme *ad hoc*, le quali, in quanto espressione di una disciplina speciale, non sono suscettibili di essere applicate oltre i casi e i modi da esse norme previsti.

Ai fini del computo della spesa di personale, l'art. 14 comma 7, del D.L. 31 maggio 2010 n.78, ha stabilito 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 D. Lgs. 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 o partecipati o comunque facenti capo all'ente".

La disposizione si applica indifferentemente per i comuni che soggiacciono alle regole del Patto di stabilità e per i comuni inferiori ai 5.000 abitanti.

Dal dato normativo emerge che la prestazione lavorativa rientrante nel computo delle spese di personale non può che essere quella resa nell'ambito di un rapporto di pubblico impiego legalmente instaurato nei modi e nelle forme previsti dalla legge.

Le prestazioni richieste ai beneficiari di provvidenze comunali stanziare in fondi anticrisi non possono che rivestire forme di collaborazione sociale senza corrispettività con il contributo economico elargito. E ciò per impedire l'instaurazione surrettizia di forme di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione non disciplinate dalla legge, ancorché a titolo precario, interinale e occasionale.

In caso contrario ne deriverebbero oneri riflessi, fiscali, assistenziali e contributivi a carico dell'ente locale di difficile configurabilità pratica e giuridica, aventi titolo nella prestazione di lavoro resa dal beneficiario della provvidenza anticrisi.

La compatibilità del richiamo regolamentare alla legge 9 aprile 2009, n.33 deve essere verificata con le norme di settore che disciplinano il lavoro prestato alle dipendenze della pubblica amministrazione locale, al fine di evitare pratiche elusive dei principi che regolano la materia del pubblico impiego e la formazione di precariato occulto negli enti locali.

La medesima legge ha peraltro espressamente previsto sotto altro profilo, all'art. 7 *quater* comma 1 lett. c, l'esclusione dal computo del Patto di stabilità dei pagamenti relativi a interventi temporanei e straordinari di

carattere sociale immediatamente destinati ad alleviare gli effetti negativi della straordinaria congiuntura economica sfavorevole.

La risoluzione della questione preliminare assorbe la risposta al quesito posto dal comune circa la computabilità di tali oneri nelle spese di personale dell'ente.

In conclusione, attesa la natura d'intervento anticrisi a sostegno delle famiglie più bisognose, si ritiene che laddove sia richiesto al beneficiario della provvidenza pubblica di prestare attività occasionale in favore del comune, la medesima debba tradursi in una prestazione sociale senza nesso di corrispettività e senza oneri riflessi per il comune, al fine di scongiurare la creazione di forme di lavoro temporaneo e occasionale alle dipendenze dell'ente locale non disciplinate dalla legge.

P.Q.M.

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore
(Dott. Gianluca Braghò)

Il Presidente
(Dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria
il 22 settembre 2010
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)