

REPUBBLICA ITALIANA

La

Corte dei conti

in

Sezione regionale di controllo per la Puglia

Nella Camera di Consiglio del 14 giugno 2011, composta dai magistrati:

Presidente di Sezione Raffaele Del Grosso, Presidente

Primo Referendario Luca Fazio

Primo Referendario Stefania Petrucci

Referendario Chiara Vetro

Referendario Marcello Iacubino, relatore

ha adottato la seguente

DELIBERAZIONE N. 36/PAR/2011

sulla richiesta di parere formulata, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, dal Sindaco del Comune di Fragagnano (TA) con nota n. 3713 del 10 maggio 2011 e pervenuta a questa Sezione in data 25 maggio 2011, prot. n. 1026;

Vista l'ordinanza del Presidente n. 16/2011 del 1° giugno 2011, di convocazione della Sezione Regionale di Controllo;

Udito il relatore Referendario Dott. Marcello Iacubino.

Ritenuto in

FATTO

1. Il Commissario straordinario del Comune di Fragagnano (nel prosieguo, *breviter*, "il Comune" o "l'Ente"), con la nota indicata in epigrafe, ha sottoposto a questa Sezione, ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge 6 giugno 2003, n. 131, la questione se vadano computate tra le voci di spesa che concorrono alla determinazione del costo del personale del Comune le risorse erogate dalla Regione Puglia, finalizzate al finanziamento di un progetto di integrazione oraria dei lavoratori

socialmente utili (LSU) utilizzati dall'Ente stesso.

1.1. A tal fine premette che:

- la Giunta regionale pugliese ha disposto, con deliberazioni n. 1191/2010 e n. 336/2011, la proroga dell'aumento di utilizzo orario dei LSU già impegnati in progetti presso gli enti utilizzatori, *a valere sulle risorse statali e del fondo sociale europeo a destinazione vincolata per le politiche del lavoro;*

- il Comune ha approvato un progetto di integrazione salariale dei LSU, sul quale il competente servizio dell'ente regionale pugliese, nella seduta del 18.04.2011, ha espresso parere favorevole al fine di consentire l'aumento di utilizzo orario dei predetti lavoratori.

1.2. Premette, inoltre, il Sindaco, che sussistono incertezze interpretative in ordine all'inserimento della spesa del progetto di integrazione salariale di cui trattasi nel computo delle voci che concorrono a determinare l'aggregato di spesa del personale.

Considerato in

DIRITTO

1. Sulla funzione consultiva.

La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica è prevista dall'art. 7 comma 8, della legge 6 giugno 2003, n. 131, il quale consente alle Regioni di chiedere alle Sezioni regionali di controllo "ulteriori forme di collaborazione" ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, "nonché pareri in materia di contabilità pubblica", aggiungendo che "analoghe richieste possono essere formulate, di norma tramite il Consiglio delle autonomie locali se istituito, anche da Comuni, Province e Città metropolitane". La richiamata disposizione attribuisce, in sostanza, agli amministratori di Regioni, Comuni e Province la facoltà di avvalersi di un organo neutrale e

professionalmente qualificato per acquisire elementi necessari ad assicurare la legalità della loro attività amministrativa.

2. Sull'ammissibilità del quesito.

In via preliminare, va verificata la sussistenza dei requisiti soggettivi e oggettivi di ammissibilità della richiesta di parere.

2.1. Sotto il profilo soggettivo, la richiesta è ammissibile poiché posta dal Commissario straordinario e quindi dall'organo che ripete i poteri del Sindaco e che dunque, ai sensi dell'art. 50 del TUEL, ha la rappresentanza legale del Comune; in quanto tale è legittimato a promuovere l'attività consultiva della Corte dei Conti. Per orientamento consolidato, inoltre, si è ritenuto che la mancata costituzione del Consiglio delle Autonomie Locali della Puglia (seppure istituito con legge regionale n. 29 del 26/10/2006, allo stato ancora inattuata) non rappresenti elemento ostativo all'ammissibilità della richiesta, poiché l'art. 7, comma ottavo, della legge n. 131/2003 usa la locuzione "di norma", non precludendo, quindi, in linea di principio, la richiesta diretta da parte degli enti; diversamente opinando l'attuazione della funzione consultiva deferita alla Corte nell'interesse delle comunità locali ne risulterebbe eccessivamente compressa.

2.2. Sotto il profilo oggettivo, occorre verificare se le questioni afferiscano alla materia della "contabilità pubblica", atteso che l'esercizio della funzione consultiva della Corte, ai sensi dell'art. 7, comma 8 della L. 131 del 2003, può esercitarsi soltanto entro i limiti della predetta materia.

2.3. Alla luce dei principi enucleati dalla Sezione Autonomie con l'atto di indirizzo del 27 aprile 2004 e con le successive deliberazioni n. 5 del 17 febbraio 2006 e n. 9 del 3 luglio 2009, nonché dalle Sezioni Riunite (SS.RR.) in sede di controllo con la deliberazione n. 54/CONTR/2010 del 17 novembre 2010, emerge innanzitutto che non è da condividere l'interpretazione espansiva del concetto di contabilità pubblica che ricomprenda nel concetto di contabilità pubblica qualsivoglia attività degli

Enti che abbia, comunque, riflessi di natura finanziaria, comportando, direttamente o indirettamente, una spesa, con susseguente fase contabile attinente all'amministrazione della stessa ed alle connesse scritture di bilancio; con l'effetto quello di estendere l'attività consultiva in discorso a tutti i settori dell'azione amministrativa, in tal guisa realizzando, per di più, l'inaccettabile risultato di immettere questa Corte nei processi decisionali degli Enti territoriali.

2.4. La Sezione delle Autonomie, con la già richiamata Delibera n. 5 del 17 febbraio 2006, ha avuto significativamente modo di precisare che "se è vero, infatti, che ad ogni provvedimento amministrativo può seguire una fase contabile, attinente all'amministrazione di entrate e spese ed alle connesse scritture di bilancio, è anche vero che la disciplina contabile si riferisce solo a tale fase discendente, distinta da quella sostanziale, antecedente, del procedimento amministrativo, non disciplinata da normativa di carattere contabilistico". In sostanza la Sezione delle Autonomie, nel seguire un'impostazione tendente a privilegiare un'accezione strettamente inerente ad attività contabili in senso stretto, ha espresso l'esigenza che la nozione di contabilità pubblica, strumentale alla funzione consultiva, "assuma un ambito limitato alle normative e ai relativi atti applicativi che disciplinano in generale l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina dei bilanci ed i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione della spesa, l'indebitamento, la rendicontazione ed i relativi controlli".

2.5. Le SS.RR., con la citata deliberazione n. 54/2010, nel rilevare come tale concetto debba essere inteso in senso dinamico, hanno ritenuto che la funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali di controllo nei confronti degli Enti territoriali "sarebbe, tuttavia, senz'altro incompleta se

non avesse la possibilità di svolgersi nei confronti di quei quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica – espressione della potestà legislativa concorrente di cui all'art. 117, comma 3, della Costituzione – contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio". Ne consegue, ad avviso delle SS.RR., che "ulteriori materie, estranee, nel loro nucleo originario, alla "contabilità pubblica" – in una visione dinamica dell'accezione che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri – possono ritenersi ad essa riconducibili, per effetto della particolare considerazione riservata dal Legislatore, nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica. Ciò limitatamente, tuttavia, alle questioni che riflettono problematiche interpretative inerenti alle suddette statuizioni recanti i menzionati limiti e divieti, strumentali al raggiungimento degli specifici obiettivi di contenimento della spesa ed idonei a ripercuotersi sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui relativi equilibri di bilancio".

2.6. In negativo, peraltro, dai citati provvedimenti interpretativi emerge l'inammissibilità di richieste che interferiscano con altre funzioni intestate alla Corte e in particolare con l'attività giurisdizionale attenendo a giudizi in corso, o che riguardino attività già svolte o provvedimenti già adottati, dal momento che i pareri sono propedeutici all'esercizio dei poteri attribuiti agli amministratori degli enti territoriali e non possono essere utilizzati per asseverare o contestare provvedimenti già adottati. Si evince, inoltre, che la funzione consultiva attribuita alle Sezioni regionali non possa concernere fatti gestionali specifici ma ambiti e oggetti di portata generale e non debba rispondere a questioni che possono formare

oggetto di esame da parte delle stesse Sezioni Regionali in sede di controllo come di altri organi, proprio per scongiurare interferenze e condizionamenti ed evitare di orientare le amministrazioni nelle scelte di condotte da tenere nelle riferite sedi.

2.7. Alla luce sia dell'interpretazione data dalla Sezione delle Autonomie che dalle SS.RR., si deve ritenere che il quesito posto, in quanto concernente l'individuazione di una voce di spesa da includere nella base di calcolo del tetto di spesa del personale, utile ai fini del rispetto dell'obiettivo di riduzione programmatica del costo del personale (che incide a sua volta sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio), sia riconducibile alla materia della contabilità pubblica.

2.8. In ogni caso, il parere della Sezione sarà espresso limitatamente all'interpretazione delle disposizioni di legge e dei principi generali dell'ordinamento attinenti alla materia prospettata dal richiedente, come del resto chiarito dalla Sezione delle Autonomie nel citato provvedimento del 2004, secondo cui l'attività consultiva della Corte può essere espressa individuando *in via generale, la questione giuridica sottostante e definendo la linea interpretativa astrattamente applicabile.*

3. Nel merito.

Passando ad analizzare il merito della questione, l'istante chiede se le risorse a esso erogate dalla Regione Puglia per finanziare un progetto che prevede l'integrazione oraria ai LSU impiegati dal Comune stesso, possano essere escluse dal computo delle spese di personale dell'Ente utilizzatore, e se esse incidano sul vincolo di contenimento delle spese di personale.

3.1. In via preliminare, è utile sia ricostruire il contesto normativo in materia di contenimento delle spese di personale, sia richiamare la giurisprudenza ed eventuali altri atti interpretativi rilevanti in tale ambito.

3.2. Sotto il primo profilo, la disciplina vincolistica è posta, dall'art. 1,

comma 557 e ss., della legge 27 dicembre 2006, n. 296, come modificato dall'art. 14, comma 7 del D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito, con modificazioni, in legge 30 luglio 2010, n. 122), il quale, impone, ai fini del concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto dei generali obiettivi di finanza pubblica, agli enti sottoposti al patto di stabilità interno (come il Comune istante) un generale obbligo di ridurre la spesa di personale. Con tale disposizione, il legislatore ha inteso prescrivere un obiettivo di costante riduzione di tale aggregato di spesa (cfr., sul punto, la deliberazione n. 2 del 12.01.2010 della Sezione delle Autonomie della Corte dei Conti), considerato uno dei fattori di maggiore incidenza sugli equilibri di bilancio e sulla rigidità della spesa corrente. In questa prospettiva la spesa per il personale è considerata in funzione del suo impatto sulla gestione finanziaria dell'ente.

3.3. Tuttavia, sul punto, vi sono state sin dall'origine incertezze sulla corretta individuazione delle voci di spesa rientranti nel calcolo, incertezze cui hanno fatto fronte diversi interventi chiarificatori. Utili riferimenti per l'operatore sono costituiti, al riguardo:

- dallo stesso art. 1 co. 557-bis, il quale ha definito il concetto di spesa di personale, indicando tra le voci di spesa incluse 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 TUEL (oltre che 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);

- dalla Circolare n. 9/2006 del MEF, la quale ha individuato una serie di voci da considerare incluse nelle spese di personale;

- dai successivi interventi della Corte dei conti in Sezione delle Autonomie, la quale ha prima escluso (con la deliberazione n. 16 del 9 novembre 2009) dalla base di calcolo delle "spese di personale": i cc.dd.

“incentivi per la progettazione interna”, di cui all’art. 92, comma 5 del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163 (cd. “Codice dei contratti”); i diritti di rogito spettanti ai segretari comunali; gli incentivi per il recupero dell’ICI; e poi gli oneri relativi ai rinnovi contrattuali (deliberazione citata n. 2 del 12/01/2010; esclusione poi testualmente ribadita dall’art. 14, comma 7 della legge n. 122 del 2010);

- dalla deliberazione n. 14/PAR/2010 di questa Sez. reg. di contr. della Corte, la quale in sede consultiva ha ritenuto escluse le spese per l’assunzione di personale a progetto, da utilizzare in servizi connessi alla circolazione stradale, finanziate con i proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie per violazioni al Codice della strada approvato con d. lgs. 30 aprile 1992, n. 285 (art. 208, comma 4-bis);

- infine, dalla deliberazione n. 22 del 1°.12.2009 della Sezione delle Autonomie, la quale ha affermato che le risorse *conseguenti* alla stabilizzazione di LSU rientrano a pieno titolo tra le spese di personale soggette alla disciplina di cui al comma 557.

4. Orbene, nel caso di specie dalla Deliberazione della Giunta Regionale n. 336/2011 si evince che l’integrazione salariale ai LSU, a seguito dell’approvazione di un progetto di elevazione del tetto orario (fino a un massimo di 36 ore settimanali) sia finanziata con contributi erogati dalla Regione Puglia *a valere sulle risorse statali e del fondo sociale europeo a destinazione vincolata per le politiche attive del lavoro.*

Non essendo la differenza delle ore integrative a carico del bilancio comunale, ma della Regione (che a sua volta attinge da risorse statali o dell’Unione europea), ne consegue, ad avviso della Sezione, che la quota relativa al finanziamento regionale vada detratta dalla spesa complessiva del personale; e che solo un’eventuale quota non coperta da tale contributo, che dovesse restare a carico del bilancio comunale, vada calcolata ai fini del rispetto di quanto prescritto dal comma 557.

Detto in altri termini, poiché l'integrazione salariale in parola è a carico della Regione e nella misura in cui i relativi oneri risultino, comunque, coperti da contributi regionali, l'operazione rimane "neutra" dal punto di vista finanziario del Comune, con conseguente possibilità di esclusione della stessa dal computo della spesa di personale dell'Ente utilizzatore.

Come già rilevato in un precedente di questa Sezione, infatti, ai fini del vincolo di riduzione delle spese di personale «in generale, non devono essere considerate quelle spese che si caratterizzano per il fatto di essere assistite da una specifica fonte di finanziamento proveniente da un soggetto esterno e, conseguentemente, per il fatto di non aver alcuna incidenza sugli equilibri di bilancio. Concetto, del resto, ribadito anche dalla circolare della Ragioneria Generale dello Stato n. 9 del 17 febbraio 2006, che ha avuto modo di precisare che, ai fini del rispetto dei vincoli in materia di spese del personale, tra le altre, non debbano computarsi: *"le spese sostenute dall'Ente per il proprio personale comandato presso altre amministrazioni e per le quali è previsto il rimborso da parte delle amministrazioni utilizzatrici; le spese di personale totalmente a carico di finanziamenti comunitari o privati, che non comportano quindi alcun aggravio per il bilancio dell'ente..."*» (deliberazione n. 19/PAR/2011 del 16 marzo 2011; id., deliberazione n. 11/PAR/2011 del 3 marzo 2011).

5. Tutto ciò considerato, si può dunque concludere che le spese finalizzate all'aumento di utilizzo orario dei LSU impegnati in progetti presso gli Enti Utilizzatori, *a valere sulle risorse statali e del fondo sociale europeo a destinazione vincolata per le politiche attive del lavoro*, non incidano sulla situazione finanziaria del Comune destinatario nella misura in cui detti contributi siano a carico del bilancio regionale (o statale o dell'Unione europea) e non comportino alcun aggravio per l'Ente. Pertanto, le relative quote, in quanto assicurate da una specifica fonte di finanziamento proveniente *ab externo* del bilancio comunale, devono

essere escluse dal computo della spesa di cui all'art. 1, comma 557 della Legge n. 296/06, e quindi devono considerarsi neutre da un punto di vista finanziario.

6. Non è di ostacolo a tale approdo la sopra citata deliberazione 1°.12.2009, n. 22, parimenti della Sezione delle Autonomie, la quale, pronunciata in merito alla disposizione contenuta nel comma 551 della legge 24.12.2007, n. 244 (legge finanziaria 2008) - che consente agli enti locali l'assunzione a tempo indeterminato di LSU -, ha affermato che la stabilizzazione di lavoratori, anche se "socialmente utili", rientri a pieno titolo tra le spese di personale soggette alla disciplina di cui al comma 557, che ricomprende anche i costi sostenuti per i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, per la somministrazione di lavoro, nonché per "tutti i soggetti a vario titolo utilizzati in strutture e organismi che comunque fanno capo all'ente".

Sul punto, invero, il caso dedotto nella richiamata deliberazione della Sezione Autonomie ha per oggetto il contributo che è concesso in prima battuta (per un triennio) dalla Regione all'ente che procede alla stabilizzazione, contributo che deve essere computato dall'ente nel novero delle voci che concorrono alla determinazione del costo del personale e quindi soggetto ai vincoli riduttivi di cui all'art. 1, comma 557 della legge n. 296/2006 e dell'art. 76 del d.l. n. 112/2008. Ciò in quanto, come chiarito anche dalla Corte dei Conti, Sez. reg. controllo per la Calabria (Parere 1° marzo 2011, n. 67), trattasi di spese di personale oramai stabilizzato e quindi in regime di pubblico impiego che, quand'anche finanziate in tutto o in parte con contributi dello Stato o della Regione, devono computarsi nelle spese di personale degli enti locali (a seguito del perfezionamento del procedimento di stabilizzazione, i soggetti utilizzati in passato come LSU divengono ad ogni effetto di legge pubblici dipendenti dell'ente locale, le cui spese, in difetto di puntuale norma di legge che

ponga eccezioni al principio di omnicomprensività della spesa di personale, non possono non computarsi in tale aggregato di spesa).

P.Q.M.

Nelle esposte considerazioni è il parere di questa Sezione regionale di controllo per la Puglia.

Copia della presente deliberazione, sarà trasmessa, a cura del Direttore del Servizio di Supporto, al Commissario straordinario del Comune di Fragagnano.

Così deliberato in Bari, nella Camera di Consiglio del 14 giugno 2011.

Il Relatore

f.to Marcello Iacubino

Il Presidente

f.to Raffaele del Grosso

Depositata in segreteria il 16/06/2011
Il Direttore del Servizio di Supporto
f.to Carmela Doronzo