



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

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Gianluca Braghò	Primo Referendario (relatore)
dott. Massimo Valero	Primo Referendario
dott. Alessandro Napoli	Referendario
dott.ssa Laura De Rentiis	Referendario
dott. Donato Centrone	Referendario
dott. Francesco Sucameli	Referendario
dott. Cristiano Baldi	Referendario
dott. Andrea Luberti	Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio del 17 gennaio 2012

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. 340 di protocollo in data 10 gennaio 2012, con la quale il sindaco del comune di Galbiate (LC) ha richiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

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 di Galbiate (LC);

Udito il relatore dott. Gianluca Braghò;

PREMESSO CHE

Il sindaco del comune di Galbiate (LC) con nota n. 340 del 10 gennaio 2012, ha posto un quesito riguardante eventuali deroghe al limite di spesa fissato dalla legge 12 novembre 2011 n.183 per assunzioni nelle forme flessibili, esponendo quanto segue.

L'art. 208, comma 5-*bis* del vigente "Nuovo Codice della strada" dispone che una quota pari al 50 per cento dei proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie accertate da funzionari, ufficiali ed agenti dei Comuni può anche essere destinata ad assunzioni stagionali a progetto nelle forme di contratti a tempo determinato o a forme flessibili di lavoro.

Ciò premesso, si chiede se le spese relative ad assunzioni a tempo determinato di Agenti di Polizia Locale, effettuate in virtù della norma sopra citata, possano derogare al limite fissato dall'art. 4, comma 102 della legge 12 novembre 2011 n.183, integrante l'art. 9 comma 28 del D.L. 31 maggio 2010, n.78, convertito nella legge 30 luglio 2010, n.122, che estende agli enti locali l'obbligo di riduzione della spesa per assunzioni di personale nelle forme flessibili nella misura del 50% della spesa di personale sostenuta allo stesso titolo nell'esercizio 2009. L'eventuale deroga escluderebbe conseguentemente tale spesa anche dal conteggio relativo all'anno 2009.

L'amministrazione è orientata a non conteggiare le spese in questione nel limite delle spese per assunzioni a tempo determinato per il 2012, in quanto finanziate con i proventi delle sanzioni amministrative, e ritenendo che i legittimi vincoli imposti alle politiche di bilancio degli enti locali non si applichino su specifiche voci di spesa ma sul loro limite complessivo.

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 riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare che la disposizione contenuta nel comma 8, dell'art. 7 della legge 131 deve essere raccordata con il precedente comma 7, norma che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio, il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma, la sana gestione finanziaria degli enti locali.

Lo svolgimento delle funzioni è qualificato dallo stesso legislatore come una forma di controllo collaborativo.

Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che il comma 8 prevede forme di collaborazione ulteriori rispetto a quelle del precedente comma rese esplicite in particolare con l'attribuzione agli enti della facoltà di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica.

Appare conseguentemente chiaro che le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli enti locali, ma che anzi le attribuzioni consultive si connotano sulle funzioni sostanziali di controllo collaborativo ad esse conferite dalla legislazione positiva.

Al riguardo, le Sezioni riunite della Corte dei conti, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, co. 31 del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione unitaria della nozione di contabilità

pubblica incentrata sul "*sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici*", da intendersi in senso dinamico anche in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri (Delibera n. 54, in data 17 novembre 2010).

Il limite della funzione consultiva come sopra delineato fa escludere qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa che ricade nella esclusiva competenza dell'autorità che la svolge o che la funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali.

Dalle sopraesposte considerazioni consegue che la nozione di contabilità pubblica va conformandosi all'evolversi dell'ordinamento, seguendo anche i nuovi principi di organizzazione dell'amministrazione, con effetti differenziati, per quanto riguarda le funzioni della Corte dei conti, secondo l'ambito di attività.

Con specifico riferimento alla richiesta oggetto della presente pronuncia la Sezione osserva che la stessa, oltre a risolversi in un profilo giuridico di portata generale ed astratta, rientri nel perimetro della nozione di contabilità pubblica, concernendo l'interpretazione di norme di legge in materia di riduzione delle spese di personale e di vincoli assunzionali.

Per i suddetti motivi la presente richiesta di parere è conforme ai requisiti soggettivi ed oggettivi di ammissibilità e può essere esaminata nel merito.

MERITO

L'amministrazione richiedente pone un quesito fondato sulla latitudine applicativa dell'art. 208 comma 5 *bis* del Codice della Strada, da intendersi quale norma recante contenuti specializzanti e derogatori rispetto al generalizzato vincolo alla spesa di personale che l'art. 4 comma 102 della legge di Stabilità (L. 12 novembre 2011, n.183) ha esteso a tutti gli enti locali, quanto a riduzione della spesa per l'assunzione di personale nelle forme flessibili di cui all'art. 36 del D. Lgs. 30 marzo 2001, n.165, nella misura del 50 per cento della spesa di personale sostenuta allo stesso titolo per l'anno 2009.

Il comune è orientato a non conteggiare le spese in questione nel limite delle spese per assunzioni a tempo determinato per il 2012, in quanto finanziate con i proventi delle sanzioni amministrative, e ritenendo che i legittimi vincoli imposti alle politiche di bilancio degli enti locali non si applichino su specifiche voci di spesa, ma sul loro limite complessivo.

In altri termini, l'amministrazione remittente fonda il proprio orientamento sull'ipotizzata "auto-alimentazione" del fondo costituito dai proventi delle sanzioni

amministrative di cui all'art. 208 del D. Lgs. 30 aprile 1992, n.285 (Nuovo Codice della Strada), come da ultimo modificato a tenore della legge 29 luglio 2010, n.120.

La non incidenza sulla generica spesa corrente di dette assunzioni consentirebbe la costituzione di un sistema di finanziamento peculiare a destinazione vincolata, con la conseguente esclusione delle assunzioni stagionali di personale, utilizzato in servizi connessi alla circolazione stradale, dai vincoli introdotti con la recente modifica legislativa (art. 4 comma 102 della legge di Stabilità).

A ciò si deve aggiungere che la circolare del Ministero dell'Interno 8 marzo 2007, n.5, fornendo una prima lettura dell'art.1 comma 564 della legge finanziaria 27 dicembre 2006, n.296 ha specificato che le eventuali risorse destinate alle assunzioni stagionali a progetto di personale, utilizzato in servizi connessi alla circolazione stradale nelle forme di contratto a tempo determinato o flessibile di lavoro subordinato, non concorrono ai fini della determinazione della spesa complessiva per il personale e sono da escludere dal computo della spesa di cui all'art. 1 comma 562 della predetta legge finanziaria, per gli enti per i quali la norma trova applicazione, ovvero per gli enti locali non sottoposti al Patto di stabilità.

La presa di posizione della circolare ministeriale ha dato origine a conformi deliberazioni della Sezione Autonomie.

Si osserva infatti che nelle linee guida predisposte dalla predetta Sezione per la redazione dei bilanci preventivi e dei rendiconti degli enti locali per gli anni 2008, 2009, 2010 e 2011 (cfr. le deliberazioni Sez. Aut. 21 marzo 2008 n.3/AUT/2008; 7 maggio 2009 n. 6/AUT/2009/INPR, 16 aprile 2010 n.9/AUT/2009/INPR, 28 giugno 2011 n.2/AUT/2011/INPR), si escludono dal computo delle spese di personale ai sensi dell'art. 1, commi 557 e 562, della legge 27 dicembre 2006 n.296, le somme erogate per le assunzioni stagionali a progetto nelle forme di contratti a tempo determinato e a forme flessibili di lavoro, finanziate con le risorse provenienti dal fondo costituito ai sensi dell'art. 208 comma 5 *bis* del Nuovo Codice della Strada. E ciò analogamente a quanto accade per altre componenti escluse, fra cui si annoverano: le spese di personale a totale carico di finanziamenti comunitari o privati, le spese di lavoro straordinario e gli oneri riflessi per il personale che ha svolto attività elettorale con rimborso dal Ministero dell'Interno, le spese per la formazione e i rimborsi per le missioni, le spese per il personale trasferito dalla regione per l'esercizio di funzioni delegate, gli oneri derivanti dai rinnovi contrattuali, le spese sostenute per il personale comandato presso altre amministrazioni per le quali è previsto il rimborso dalle amministrazioni utilizzatrici, gli incentivi alla progettazione, gli incentivi per il recupero ICI, i diritti di rogito (per le ragioni sottese all'esclusione nelle ultime tre ipotesi si veda Sez. Aut. Deliberazione 9 novembre 2009 n. 16/SEZAUT/2009/QMIG).

Cionondimeno, la Sezione osserva che l'interpretazione prospettata dall'amministrazione richiedente, non si conforma all'attuale normativa finanziaria con

la quale il legislatore ha reiteratamente ribadito la persistenza di rigidi vincoli volti al contenimento della spesa di personale, sotto qualunque forma e a qualunque titolo a garanzia di tre fondamentali obiettivi di finanza pubblica: la tendenziale riduzione quantitativa dei pubblici dipendenti con i connessi vincoli alle assunzioni (blocco parziale del *turn over*); l'invarianza della dinamica retributiva nel pubblico impiego durante il periodo di crisi finanziaria; la tenuta dei vincoli imposti dal Patto di stabilità ad ogni livello di governo.

Alla luce degli sforzi del legislatore tesi al contenimento della spesa pubblica e alla riduzione del perimetro della pubblica amministrazione, si impone una lettura delle norme finanziarie vincolistiche secondo un'interpretazione orientata ai macro obiettivi di finanza pubblica. L'obiettivo della progressiva riduzione della spesa di personale resta un punto fermo posto a fondamento della disciplina vincolistica ispirata a obiettivi di riequilibrio della spesa pubblica.

In primo luogo, occorre evidenziare che non esiste allo stato della legislazione una nozione di "spesa di personale" univoca e costante, estensibile ad ogni effetto di norma finanziaria. Vale anzi il contrario: la nozione di spesa di personale è "ambulatoria", nel senso che il suo significato concreto deve essere determinato con riferimento alla singola disposizione di legge cui il caso si riferisce, proprio in ragione di una carenza di sistematicità della locuzione che ricorre in varie legislazioni finanziarie stratificatesi nel tempo.

Argomenta sul punto la Sezione Autonomie nella citata deliberazione 31 novembre 2009, n.16: *"nel quadro complessivo delle disposizioni in materia, e della ratio ad esse sottesa, non sembra corretto definire la categoria contabile della spesa di personale, in termini puramente formali e nominalistici, riconducendo ad essa qualsivoglia somma pagata al dipendente. Piuttosto occorre far riferimento sia alla natura della specifica voce di spesa, sia all'impatto che essa può avere sulla gestione finanziaria dell'ente, nella richiamata prospettiva"*.

Coerentemente, la Sezione esclude dalla composizione della spesa di personale dell'ente locale, tre voci di spesa (incentivi alla progettazione, spese per recupero ICI e diritti di rogito) fornendo altrettante ragioni giustificatrici fra loro eterogenee, con ciò dimostrando l'assunto iniziale, ovvero l'impossibilità di ridurre ad una categoria unitaria il concetto di spesa di personale.

In secondo luogo, le Sezioni Riunite in sede nomofilattica con deliberazione 12 maggio 2011, n.27, quanto al significato attribuibile all'espressione "spese di personale" ai fini del calcolo dell'incidenza percentuale sulla spesa corrente ai sensi dell'art. 14 comma 9 del D.L. 31 maggio 2010, n.78 e ai fini della composizione degli aggregati di cui all'art. 1 comma 557 della legge 27 dicembre 2006, n.296, ribadiscono la carenza di una definizione univoca e chiara della locuzione. Più che una nozione unitaria l'espressione "spesa di personale" si riferisce ad un'aggregazione di

voci di spesa, che *"sembra assumere una composizione diversa a seconda che la si riferisca agli obiettivi correlati al Patto di stabilità interno, ovvero la si consideri al fine del contenimento della spesa di personale (rispetto a esercizi pregressi o rispetto alla spesa corrente nel suo insieme), o ancora, la si rilevi ai fini del controllo, dell'analisi e del monitoraggio del costo del lavoro nelle PP.AA."*

Sulla medesima linea interpretativa si pone l'intervento delle Sezioni Riunite in sede nomofilattica, circa le risorse destinate al personale da escludere dal tetto retributivo previsto dall'art. 9 comma 2 *bis* del D.L. 31 maggio 2010, n.78 (deliberazione 4 ottobre 2011, n.51). Muovendo dall'assunto che non sembra corretto definire la categoria contabile di spesa per il personale in senso univoco, occorrendo piuttosto far riferimento sia alla natura della specifica voce di spesa sia all'impatto che la singola disposizione può avere sulla gestione finanziaria dell'ente, devono ritenersi sottratte alla disciplina dell'invarianza retributiva solo le risorse destinate a remunerare le prestazioni professionali poste in essere per la progettazione di opere pubbliche e per la difesa in giudizio dell'amministrazione, ma non le voci del fondo incentivante alimentate con il recupero del gettito ICI, o derivanti dai contratti di sponsorizzazione o da altre attività (*contra* il precedente Sez. Aut. deliberaz. cit.; in parziale difformità, il precedente Sez. contr. Lombardia, deliberaz. 10 dicembre 2010, n.1046 in tema di esclusione dal fondo *ex art.* 9 comma 2 *bis* degli incentivi per l'istruttoria e l'emissione dei provvedimenti finali dei provvedimenti edilizi a sanatoria; cfr., infine, sull'esclusione dal tetto delle risorse derivanti dall'attività di accertamento dell'evasione tributaria in materia di "TARSU", Sez. contr. Piemonte, deliberaz. 21 ottobre 2011, n.127).

Ad ulteriore riprova dell'assenza di una precisa nozione di spesa di personale, è di plastica evidenza che le somme derivanti dall'attività di recupero dell'imposta ICI sono, da un lato, considerate escluse dagli aggregati di spesa per il personale a cura delle linee guida formulate dalla Sezione Autonomie per la compilazione dei questionari sui bilanci e sui consuntivi trasmessi dagli enti locali, ai fini del calcolo della spesa storica *ex art.* 1 comma 557 della legge 27 dicembre 2006, n.296 ma, dall'altro, rientrano nel tetto delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale dipendente, la cui invarianza è prescritta dall'art. 9 comma 2 *bis* del D.L. 31 maggio 2010, n.78.

Le argomentazioni che precedono hanno indubbia rilevanza nel quesito prospettato dal comune di Galbiate.

L'assunto che le somme destinate alle assunzioni stagionali di personale utilizzato in servizi connessi alla circolazione stradale, siano provenienti dal fondo speciale costituibile ai sensi dell'art. 208 comma 5 *bis* del Nuovo Codice della Strada e siano, pertanto, auto-alimentate con risorse proprie del comune non incluse nell'aggregato della spesa di personale ai fini del calcolo *ex art.* 1 comma 557 della

legge 27 dicembre 2006, n.296 (il comune è soggetto al Patto di stabilità), non dirime la questione circa il computo di dette assunzioni nel limite della spesa per assunzioni a tempo determinato per il 2012.

Al contrario, si osserva che le disposizioni citate nella richiesta di parere operano su piani diversi in assenza di conflitto normativo.

Il comma 102 dell'art. 4 della legge 12 novembre 2011, n.183, ha portata innovativa e si connota quale principio generale di coordinamento della finanza pubblica cui le amministrazioni locali sono obbligate ad attenersi. La legge di Stabilità pone una misura organizzativa da modulare nell'ambito dell'autonomia dell'ente locale, idonea a realizzare il raggiungimento degli obiettivi di contenimento, individuati nella riduzione percentuale rispetto al complesso delle spese correnti, nel contenimento della dinamica di crescita della contrattazione integrativa, nella parziale reintegrazione del personale cessato, nonché nel contenimento delle nuove assunzioni di personale.

A ben vedere, gli obiettivi di finanza pubblica sono una chiave di lettura che orienta l'azione della pubblica amministrazione ad ogni livello di governo e si pongono come substrato idoneo a ricondurre ad uniformità interpretativa una serie di norme che si sono avvicinate nel tempo, invero non sempre agevolmente coordinabili.

L'introduzione dell'art. 4 comma 102 della legge di Stabilità si fonda proprio sull'estensione agli enti locali, dapprima esclusi, della disciplina contenitiva della spesa in materia di assunzioni di lavoratori "flessibili" (art. 9 comma 28 del D.L. 31 maggio 2010, n.78).

Il nuovo regime entra in vigore a decorrere dal primo gennaio 2012. La disposizione in questione non diverge da norme analoghe che prevedono tagli lineari a regime, basate su un quoziente di spesa storica estrapolato da una specifica annualità, né compie una valutazione selettiva sulle forme di assunzione di personale mediante le quali è possibile derogare al principio generale, né, infine, distingue fra le fonti di finanziamento di siffatte assunzioni.

La disposizione prevede l'esplicito assoggettamento a norme settoriali per il comparto scuola, per le istituzioni di alta formazione e specializzazione artistica e musicale, per gli enti di ricerca e per le strutture di missione. Non sono previste ulteriori deroghe testuali.

La cogenza della normativa è presidiata dalla tipizzazione di una fattispecie di responsabilità amministro-contabile di tipo sanzionatorio, oltre che ai connessi rilievi disciplinari. Il mancato rispetto dei limiti di legge costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale.

Di contro, l'art. 208 comma 5 *bis* del vigente Codice della Strada prevede la facoltà per gli enti locali di destinare una quota pari al 50 per cento dei proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie accertate da funzionari, ufficiali ed agenti dei

comuni ad assunzioni stagionali a progetto nelle forme di contratti a tempo determinato o a forme flessibili di lavoro.

Si osserva che le risorse di che trattasi derivano comunque da una funzione fondamentale dell'ente locale a carattere sanzionatorio e sono da considerare risorse proprie dell'amministrazione comunale.

La predetta disposizione, inoltre, non disciplina in forma derogatoria, o speciale, i limiti assunzionali per particolari categorie di lavoratori dipendenti degli enti locali, bensì si limita ad individuare una fonte di finanziamento facoltativo per le assunzioni stagionali e flessibili destinate a servizi connessi con le funzioni di Polizia Locale.

Ad abundantiam si osserva che se la norma *de qua* possa potenzialmente prestarsi a sostenere talune spinte espansionistiche della spesa pubblica in favore del personale da assumere con contratti stagionali o flessibili, l'interpretazione derogatoria della disciplina vincolistica impinge con gli immanenti obiettivi di finanza pubblica declinati dalla legge di Stabilità e dalla legislazione finanziaria dell'emergenza.

In buona sostanza, le disposizioni limitative della spesa di personale, sostenibile per le assunzioni con rapporto di lavoro a progetto o flessibile, sono coordinabili e compatibili con le norme di copertura della predetta spesa finanziata con risorse a destinazione specifica: le une (artt. 9 comma 28 del D.L. 31 maggio 2010, n.78 e 4 comma 102 della legge di Stabilità) disciplinano i vincoli assunzionali; le altre (art. 208 comma 5 *bis* Codice della Strada) i canali di finanziamento delle assunzioni stagionali che l'ente può compiere.

In conclusione, gli enti locali dovranno uniformarsi al principio di contenimento della spesa per il lavoro flessibile e, nell'ambito della propria autonomia e delle esigenze funzionali, dovranno programmare il piano delle assunzioni con le forme di lavoro "flessibile" nei limiti del 50 per cento della spesa sostenuta allo stesso titolo per l'anno 2009, anche con riferimento alle assunzioni stagionali disciplinate dall'art. 208 comma 5 *bis* del D. Lgs. 30 aprile 1992, n.285.

P.Q.M.

nelle considerazioni che precedono è il parere della Sezione.

Il Relatore
(Dott. Gianluca Braghò)

Il Presidente
(Dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria
il 24/01/2012
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)