



LA CORTE DEI CONTI

Sezione Regionale di Controllo per la Liguria

composta dai seguenti magistrati:

Dott. Ennio COLASANTI	Presidente
Dott.ssa Angela PRIA	Consigliere
Dott. Alessandro BENIGNI	Primo Referendario
Dott. Donato CENTRONE	Referendario (relatore)

Nella camera di consiglio del 30 luglio 2014 ha assunto la seguente

Deliberazione

- Vista la lett. prot. n. 50 del 9 giugno 2014, con la quale il Presidente del Consiglio delle Autonomie locali ha trasmesso alla Sezione la richiesta di parere formulata in data 3 giugno 2014 dal Comune di Toirano, ai sensi dell'art. 7 della legge n. 131 del 5 giugno 2003;
- Vista l'ordinanza presidenziale n. 18/2014, che ha deferito la questione all'esame collegiale della Sezione;
- Udito in camera di consiglio il magistrato relatore, dott. Donato Centrone

Premesso che

Il Sindaco del comune di Toirano ha formulato una richiesta di parere avente ad oggetto, da un lato, i limiti finanziari previsti per le assunzioni a tempo determinato e, dall'altro, la computabilità di una specifica entrata (indennizzo INAIL per infortunio sul lavoro occorso ad un dipendente) ai fini del rispetto dei limiti di spesa per il personale.

L'istante premette che il comune, avente popolazione pari a n. 2.699 abitanti, gestisce il complesso denominato "Grotte di Toirano", a seguito di convenzione stipulata con la Sovrintendenza per i beni archeologici della Liguria, mediante proprio personale dipendente assunto a tempo indeterminato. Per la corretta gestione del servizio, tuttavia, è indispensabile sostenere spese per personale assunto a tempo determinato nel periodo primaverile ed estivo, a seguito della maggiore affluenza di turisti e di scolaresche. I proventi dei biglietti di ingresso al suddetto complesso archeologico non solo coprono interamente tutte le spese necessarie per lo svolgimento del servizio, ma sono fonte di entrata per il Comune.

In data 26/12/2013 una guida, dipendente a tempo indeterminato, ha subito un infortunio cadendo in una grotta. L'INAIL, in conseguenza dell'evento, ha erogato all'ente locale, al momento, la somma di €. 2.937,06 quale "indennità temporanea".

Quanto sopra premesso, il sindaco, con il primo quesito, chiede se, in considerazione del limite del 50% della spesa sostenuta per il personale assunto a tempo determinato nell'anno 2009 (art. 9, comma 28, d.l. n. 78/2010, convertito con legge n. 122/2010), il tetto in questione possa essere superato, trattandosi di spesa finanziata interamente con i proventi del servizio. La contrazione della spesa per assunzioni a tempo determinato comporterebbe, fra l'altro, una diminuzione delle unità di personale, con conseguente riduzione dell'orario di apertura al pubblico del complesso museale. La circostanza, a cascata, produrrebbe una contrazione delle entrate correnti del comune, con risvolti negativi sulla gestione del servizio e del conseguimento degli obiettivi posti dal patto di stabilità interno. Ad avviso dell'amministrazione, trattandosi di un servizio autofinanziato, si dovrebbe poter derogare al sopra citato tetto di spesa.

Con il secondo quesito il sindaco del comune chiede se sia possibile portare in detrazione, dalla spesa di personale, l'entrata corrispondente al rimborso effettuato dall'INAIL.

In merito all'ammissibilità della richiesta

La richiesta di parere è da considerarsi ammissibile sotto il profilo soggettivo e procedurale, in quanto è stata sottoscritta dall'organo legittimato a rappresentare l'Amministrazione ed è stata trasmessa tramite il Consiglio delle Autonomie Locali della Liguria, nel rispetto delle formalità previste dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 05/06/2003.

Sotto il profilo oggettivo l'istanza appare conforme al concetto di "materia di contabilità pubblica", previsto dal legislatore quale limite alla funzione consultiva delle Sezioni regionali della Corte dei conti, come declinato dalla pronuncia delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/CONTR/2010 del 17/11/2010.

I due quesiti attengono, infatti, al rispetto di due norme di coordinamento della finanza pubblica poste dal legislatore nazionale in materia di spese per il personale.

Esame nel merito

1. L'ente istante, con il primo quesito, chiede se il limite del 50% rispetto all'anno 2009 della spesa sostenuta per il personale assunto a tempo determinato o con altri contratti c.d. flessibili (art. 9, comma 28, d.l. n. 78/2010, convertito con legge n. 122/2010) possa essere superato in caso di assunzione di guide turistiche interamente finanziate dai ricavi ottenibili dalla prestazione del relativo servizio.

L'art. 9 comma 28 del d.l. 78/2010, convertito con legge n. 122/2010, come successivamente modificato e integrato, ha stabilito che le amministrazioni pubbliche possano avvalersi di personale assunto a tempo determinato e con altre forme di lavoro c.d. flessibile nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta, per le stesse finalità, nell'anno 2009 ovvero,

in caso di assenza di spesa in tale anno, della media del triennio 2007-2009. Le disposizioni in discorso, precisa il comma, costituiscono principi generali ai fini del coordinamento della finanza pubblica ai quali si adeguano le regioni, le province autonome, gli enti locali e quelli del servizio sanitario nazionale

La norma s'inserisce nel solco di una serie di previsioni che, negli ultimi anni, hanno fortemente limitato le spese per il personale, sia a tempo indeterminato che determinato (o utilizzando altre forme flessibili d'assunzione) e che, in particolare, tendono a ridurre la spesa concernente i rapporti lavorativi del secondo tipo, al fine di diminuire il ricorso al personale avventizio da parte delle pubbliche amministrazioni.

Sulle problematiche relative alla corretta applicazione del citato art. 9 comma 28 (la cui applicabilità nei confronti degli enti locali è stata confermata dalla sentenza della Corte costituzionale n. 173/2012) si sono pronunciate le Sezioni riunite della Corte dei conti (nell'esercizio della funzione nomofilattica attribuita dall'art. 17, comma 31, del d.l. n. 78/2009, convertito con legge n. 102/2009) che, nella deliberazione n. 11/CONTR/12 del 17 aprile 2012, hanno precisato quanto segue:

a) i limiti alla spesa per i contratti del personale temporaneo o con rapporto di lavoro flessibile costituiscono principi di coordinamento della finanza pubblica nei confronti degli enti di autonomia territoriale. Pertanto questi ultimi sono tenuti a conformarsi ai principi suddetti e applicano direttamente la norma generale, suscettibile di adattamento solo da parte degli enti di minori dimensioni per salvaguardare particolari esigenze operative;

b) l'adattamento è rimesso alla potestà regolamentare degli enti locali a condizione che vengano rispettati gli intenti della norma di legge (contenere efficacemente la spesa per le assunzioni a tempo determinato, riportandola nei limiti fisiologici connessi alla natura dei rapporti temporanei).

c) nel solo caso in cui l'applicazione diretta potrebbe impedire l'assolvimento delle funzioni fondamentali degli enti e non esistano altri possibili rimedi organizzativi per fronteggiare la situazione è possibile configurare un adeguamento del vincolo attraverso lo specifico strumento regolamentare (a tale riguardo segnala come possibile ambito di adattamento, la considerazione cumulativa dei limiti imposti dalla norma ai due diversi insiemi di categorie di lavoro flessibile individuati).

Per completezza va precisato che il legislatore ha poi previsto, per le autonomie locali, alcune deroghe all'obbligo di contenimento della spesa concernente i rapporti di lavoro a tempo determinato o con altre forme flessibili di assunzione. In particolare, l'art. 1, comma 6 bis, del d.l. n. 216/2011, convertito con legge n. 14/2012, ha previsto che l'indicata disposizione limitativa di spesa si applichi alle assunzioni del personale educativo e scolastico degli enti locali, nonché di quello destinato all'esercizio delle funzioni fondamentali previste dall'art. 21 comma 3 lett. b) della legge 5 maggio 2009, n. 42, e, infine, ai lavoratori socialmente utili

coinvolti in percorsi di stabilizzazione, nei limiti delle risorse già disponibili nel bilancio degli enti locali a tal fine destinate, a decorrere dall'anno 2013. In seguito l'art. 4 ter, comma 12, del d.l. n. 16/2012, convertito con legge n. 44/2012, ha consentito agli enti locali, dal 2013, di superare il limite del 50% rispetto al 2009 per le assunzioni strettamente necessarie a garantire l'espletamento delle attività nei settori di polizia locale, istruzione pubblica e servizi sociali, sempre che la spesa complessiva per dette finalità non sia superiore a quella del citato anno base (2009).

Premesso l'inquadramento generale sinora esposto, in relazione allo specifico quesito posto dal comune istante è possibile richiamare la delibera delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 7/CONTR/11 del 07 febbraio 2011 (anch'essa pronunciata nell'esercizio della funzione nomofilattica assegnata dall'art. 17, comma 31, del d.l. n. 78/2009, convertito con legge n. 102/2009), che, seppure riferita al differente limite di spesa per incarichi di studio e consulenza (oggetto di simile limitazione nell'art. 6 del medesimo d.l. n. 78/2010), ha affermato come "debbono escludersi dal computo gli oneri coperti mediante finanziamenti aggiuntivi e specifici trasferiti da altri soggetti pubblici o privati" (principio ripreso dalla scrivente Sezione regionale di controllo nella deliberazione n. 21/2012/PAR, adottata in relazione ad un parere richiesto dal medesimo comune di Toirano).

Le Sezioni riunite della Corte hanno rinvenuto, infatti, la *ratio* dell'indicata disposizione di legge non tanto nella riduzione *tout court* delle spese connesse a studi e incarichi di consulenza, quanto nella necessità, mediante quest'ultima, di conseguire risparmi sul bilancio del singolo ente. Ove tale motivazione venga meno, come nel caso delle spese "autofinanziate", non vi sarebbe necessità di conseguire lo specifico obiettivo di riduzione.

Medesimo principio risulta affermato, con riferimento ai tetti posti alla spesa complessiva per il personale dal comma 557 dell'art. 1 della legge n. 296/2006, anche nelle deliberazioni delle Sezioni regionali per la Toscana n. 8/2010/PAR (richiamata dalla citata delibera delle Sezioni riunite n. 7/CONTR/2011) e per la Lombardia n. 1046/2010/PAR. Analogo l'orientamento espresso dalla scrivente Sezione regionale nelle motivazioni del recente parere n. 27/2014.

Applicando il principio di neutralità finanziaria nel quesito oggetto del presente parere, traspare come le ragioni di ottenere una riduzione allo specifico aggregato di spesa vengano meno, essendo queste ultime interamente coperte dalle entrate derivanti dalla gestione di un servizio che, in assenza di personale, il comune non conseguirebbe. Di conseguenza le limitazioni legislative a tale aggregato di spesa devono essere lette in tale ottica, posto che le risorse aggiuntive conseguite dal comune sono in grado di finanziare integralmente il solo apparente aumento di spesa (in tale direzione si veda, altresì, la deliberazione della Sezione per la Lombardia n. 400/2013/PAR).

Naturalmente è necessario che il comune adotti specifico sistema di contabilità separata (meglio ancora se analitica) che permetta di evidenziare in maniera chiara le entrate riscosse in

conseguenza dell'erogazione del servizio di guida turistica (al netto di eventuali spese connesse a tale riscossione) ed i relativi costi (al lordo degli oneri fiscali previdenziali, assicurativi e degli altri eventualmente previsti dalla legge).

2. Con il secondo quesito l'ente chiede se sia possibile portare in detrazione, dalla spesa di personale, l'entrata corrispondente al rimborso effettuato dall'INAIL a titolo di indennizzo per infortunio sul lavoro occorso ad un dipendente.

Il testo del quesito, tuttavia, non specifica ai fini di quale limite di coordinamento di finanza pubblica, in materia di spesa per il personale, l'istanza sia formulata. In assenza, il ragionamento argomentativo della Sezione viene condotto in relazione alle limitazioni poste alla spesa complessiva per il personale dall'art. 1, commi 557 e 562, della legge n. 296/2006, le cui considerazioni possono essere estese, se necessario, all'interpretazione di altre norme di coordinamento della finanza pubblica in materia di personale.

La norma citata dispone che, ai fini del concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, gli enti locali assicurino la riduzione delle spese di personale (al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali) o, per quelli non sottoposti al patto di stabilità interno, il contenimento entro un predeterminato anno base (allo stato attuale il 2008).

Per l'esame della questione in argomento è opportuno partire dall'indirizzo assunto dalle Sezioni riunite con la deliberazione n. 27/2011, secondo la quale l'accezione "spesa di personale", in assenza di una precisa definizione normativa, è suscettibile di diverse configurazioni in ragione delle finalità perseguite, di volta in volta, dal legislatore. Nell'occasione è stato precisato come nell'aggregato da considerare ai fini del rapporto con la spesa corrente (cfr. art. 76, comma 7, d.l. n. 112/2008, convertito con legge n. 133/2008, recentemente abrogato dall'art. 3, comma 5, del d.l. n. 90/2014, in fase di conversione), vadano incluse tutte le voci descritte nelle linee guida annuali della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti (cfr., da ultimo, per i rendiconti consuntivi 2013, la deliberazione n. 11/INPR del 18/04/2014), anche quelle in parte escluse ai fini dell'applicazione dell'obiettivo di progressiva riduzione della spesa storica (commi 557 e 562 dell'art. 1 della legge n. 296/2006).

Non esistendo, infatti, una disposizione normativa che indichi precisamente quali siano le componenti dell'aggregato "spesa per il personale" e, di conseguenza, le voci da includere e quelle, viceversa, da non conteggiare, la magistratura contabile ha adottato orientamenti modulati in rapporto alla disposizione oggetto di interpretazione, alla sua ratio ed ai discendenti profili applicativi.

Quanto al dubbio specifico posto dal comune istante va rilevato come, nei modelli approvati dalla Sezione delle Autonomie ai sensi dell'art. 148 bis del TUEL (per il questionario sul rendiconto 2013 degli enti sottoposti al patto di stabilità, si rinvia alla deliberazione n. 11/INPR

del 18/04/2014, tabella 6.3), non è stata considerata, fra le voci da scomputare ai fini della determinazione dell'obiettivo della riduzione della spesa storica per il personale, quella delle entrate derivanti dal riconoscimento, da parte dell'INAIL, di un rimborso all'ente locale dell'anticipazione dell'indennizzo ai dipendenti assenti per infortunio occorso sul luogo di lavoro (cfr. art. 70 DPR n. 1124/1965 e successive modifiche e integrazioni).

Tale elemento costituisce un indice, oltre a quanto più avanti specificato, della necessità di non tener conto di tali entrate ai fini del calcolo del sopra cennato obiettivo di riduzione della spesa storica di personale posto dall'art. 1, commi 557 e 562, della legge n. 296/2006.

Conferma a tale interpretazione si trae, altresì, da alcuni precedenti della scrivente Sezione. In particolare, di recente, nella deliberazione n. 27/2014/PAR (ripresa da SRC Lombardia n. 108/2014/PAR) si è avuto modo di precisare come la finalità perseguita dalla norma in esame, rappresentata dal contenimento della dinamica della spesa per il personale, comporti un'interpretazione teleologicamente orientata che consenta di escludere, dal suo ambito applicativo, quelle situazioni che, pur causando materialmente il superamento del tetto, non determinano un aumento strutturale della spesa di personale.

Tale modalità interpretativa ha portato la magistratura contabile ad elaborare una serie di ipotesi in cui, pur a fronte del sostenimento di una spesa di personale, la stessa è stata sottratta dal computo ai fini dei commi 557 e 562 (ipotesi ricondotte poi nei questionari che accompagnano le relazioni dei revisori dei conti sui rendiconti degli enti locali). I motivi per cui tali spese vengono "sterilizzate" agli effetti del conseguimento degli obiettivi finanziari posti dal legislatore sono riconducibili alla mancanza di volontà espansiva della spesa: perché finanziata con fondi che non gravano sul bilancio dell'ente (europei o privati, rimborso per il personale comandato), perché obbligatoria (categorie protette e rinnovi contrattuali), perché autoalimentata (spese per il personale stagionale finanziato con quote dei proventi delle sanzioni per violazione al codice della strada, incentivi per il recupero ICI).

In particolare, nel precedente parere n. 27/2014 è stato precisato come le ipotesi elaborate dalla giurisprudenza contabile siano state espressamente considerate nei questionari redatti dalla Sezione delle Autonomie, in quanto ricorrenti e di carattere generale. Di conseguenza, non è escluso che vi possano essere altre situazioni in cui, pur in presenza di una spesa di personale in aumento rispetto all'anno precedente, di fatto tale incremento non meriti di essere sanzionato ai sensi dei commi 557 e seguenti dell'art. 1 della legge n. 296/2006.

La riduzione progressiva della spesa per il personale, perseguita dal legislatore, si realizza in sostanza non tenendo conto degli eventi, temporalmente contenuti, che impattano sul singolo rapporto di lavoro, sia che generino un estemporaneo aumento di spesa, che, al contrario, un altrettanto contingente riduzione (nel caso delle deliberazioni delle SRC Lombardia n. 108/20114/PAR e SRC Liguria n. 27/2014/PAR si trattava del momentaneo risparmio derivante dalla concessione a un dipendente di un'aspettativa non retribuita).

Naturalmente, applicando i criteri sopra esposti va evitato che l'amministrazione comunale si avvantaggi in un esercizio delle riduzioni di spesa ottenute in conseguenza dei periodi di sospensione dell'attività lavorativa (quale ad esempio l'aspettativa) e dopo, in quello successivo, cessato l'evento sospensivo, richieda di non tener conto della correlata riespansione della spesa (cfr. SRC Liguria n. 27/2014/PAR).

In sostanza l'interpretazione finalistica riportata impone, da un lato, che l'ente utilizzi un medesimo criterio di contabilizzazione nel corso del tempo (principio di carattere generale) e, dall'altro, che eviti di utilizzare un criterio piuttosto che un altro per conseguire finalità non previste dalla legge o in frode a quest'ultima (in tale direzione si rinvia alle motivazioni del parere Sezione regionale per la Lombardia n. 113/2014/PAR).

Alla luce di quanto esposto appare opportuno che il comune, al fine di non alterare artificialmente i risultati della serie storica, causati da un evento non dipendente dalla sua volontà, non conteggi, ai fini del rispetto dell'obiettivo posto dal citato comma 557, le entrate riscosse dall'INAIL, a titolo di indennità di infortunio, nel precedente esercizio 2013.

P.Q.M.

nelle considerazioni sopra esposte è il parere della Sezione.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, a cura del preposto alla segreteria, al Sindaco del Comune di Toirano.

Il magistrato relatore
(Donato Centrone)

Il Presidente
(Ennio Colasanti)

Depositato in Segreteria il 30/07/2014
Per il Funzionario Preposto
Dott. Andrea Martignone