



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

composta dai magistrati:

Dott. Gianluca Braghò	Presidente f.f.
dott. Donato Centrone	Referendario
dott. Andrea Luberti	Referendario
dott. Paolo Bertozzi	Referendario
dott. Cristian Pettinari	Referendario
dott. Giovanni Guida	Referendario
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	Referendario (relatore)

nella camera di consiglio del 26 novembre 2014

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 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'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista la nota 28 ottobre 2014 (prot. Comune n. 2576), ricevuta dalla Corte dei conti il 28 ottobre 2014 (prot. n. 12181), con la quale il Sindaco del Comune di Berzo San Fermo ha

chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per la camera di consiglio odierna per deliberare sulla sopra indicata richiesta;

Udito il relatore, dott.ssa Sara Raffaella Molinaro

Premesso che

Il Sindaco del Comune di Berzo San Fermo, con nota 28 ottobre 2014, ha formulato una richiesta di parere in merito all'inclusione, o meno, nella spesa di personale di cui all'art. 1, comma 557, della legge n. 296/2006, dell'imposta sul valore aggiunto (IVA), pagata dal Comune di Berzo San Fermo sulle fatture che verranno emesse dall'agenzia di lavoro interinale per la somministrazione lavorativa.

In merito all'ammissibilità della richiesta

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 atto del 27 aprile 2004, la Sezione delle Autonomie ha dettato 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 del requisito soggettivo e di quello oggettivo, al fine di accertare l'ammissibilità della richiesta in esame.

La richiesta di parere è da considerarsi ammissibile sotto il profilo soggettivo dal momento che il comune rientra nel novero degli enti che possono richiedere pareri alle Sezioni regionali di controllo ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 6 giugno 2003, n. 131 e, nell'ambito dell'amministrazione comunale, il sindaco è l'organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere in quanto rappresentante dell'ente ai sensi dell'art. 50 T.U.E.L.

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, la richiesta è ammissibile, vertendo sull'applicazione di norme riguardanti la contabilità pubblica, materia sulla quale, ai sensi della l. n. 131/2003, possono essere resi pareri dalle Sezioni regionali di controllo.

L'ambito oggettivo di tale locuzione, in conformità a quanto stabilito dalle Sezioni Autonomie nel citato atto d'indirizzo del 27 aprile 2004, nonché nella deliberazione n. 5 del 17 febbraio 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".

Le Sezioni riunite in sede di controllo, nell'esercizio della funzione di orientamento generale assegnata dall'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno evidenziato che, in una visione dinamica della contabilità pubblica - che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri - talune materie, estranee, nel loro nucleo originario, alla contabilità pubblica, possono ritenersi ad essa riconducibili per effetto della particolare considerazione loro riservata dal legislatore nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica (delibera n. 54 del 2010). Si è precisato, infatti, che la funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo nei confronti degli Enti territoriali deve svolgersi anche in ordine a 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, e in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio.

Tanto premesso, la richiesta di parere in esame è da ritenere ammissibile.

Esame nel merito

Occorre preliminarmente precisare che la decisione da parte dell'Amministrazione sulle modalità interpretative delle norme di contabilità è frutto di valutazioni proprie dell'Ente medesimo, rientranti nelle prerogative dei competenti organi decisionali, pur nel rispetto delle

previsioni legali e nell'osservanza delle regole di sana gestione finanziaria e contabile. Cionondimeno il Comune richiedente potrà tenere conto, nelle determinazioni di propria competenza, dei principi generali enunciati in sede interpretativa nel presente parere.

Il Sindaco di Berzo San Fermo ha chiesto un parere in merito all'inclusione, o meno, nella spesa di personale di cui all'art. 1, comma 557, della legge n. 296/2006, dell'imposta sul valore aggiunto (IVA), pagata dal Comune di Berzo San Fermo sulle fatture che verranno emesse dall'agenzia di lavoro interinale per la somministrazione lavorativa.

L'art. 1, commi 557, 557 bis e 557 ter, della L. n. 296/2006, non abrogato ma espressamente confermato dal comma 5, art. 3, d.l. n. 90/2014, dispone: *"Ai fini del concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, gli enti sottoposti al patto di stabilita' interno assicurano 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, garantendo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale, con azioni da modulare nell'ambito della propria autonomia e rivolte, in termini di principio, ai seguenti ambiti prioritari di intervento: a) riduzione dell'incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti, attraverso parziale reintegrazione dei cessati e contenimento della spesa per il lavoro flessibile; b) razionalizzazione e snellimento delle strutture burocratico-amministrative, anche attraverso accorpamenti di uffici con l'obiettivo di ridurre l'incidenza percentuale delle posizioni dirigenziali in organici; c) contenimento delle dinamiche di crescita della contrattazione integrativa, tenuto anche conto delle corrispondenti disposizioni dettate per le amministrazioni statali.*

Comma 557-bis. Ai fini dell'applicazione del comma 557, costituiscono spese di personale anche quelle sostenute per i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, per la somministrazione di lavoro, per il personale di cui all'articolo 110 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, nonche' 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.

Comma 557-ter. In caso di mancato rispetto del comma 557, si applica il divieto di cui all'art. 76, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n.133."

L'art. 3, comma 5, del D.L. 24 giugno 2014, n. 90 sopra citato prevede inoltre che "Negli anni 2014 e 2015 le regioni e gli enti locali sottoposti al patto di stabilita' interno procedono ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite di un contingente di personale complessivamente corrispondente ad una spesa pari al 60 per cento di quella relativa al personale di ruolo cessato nell'anno precedente. Resta fermo quanto disposto dall'articolo 16, comma 9, del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135. La predetta facolta' ad assumere e' fissata nella misura dell'80 per cento negli anni 2016 e 2017 e del 100 per cento a decorrere dall'anno 2018. Restano ferme le disposizioni previste dall'articolo 1, commi 557, 557-bis e 557-ter, della legge 27 dicembre 2006, n. 296. A decorrere dall'anno 2014 e' consentito il cumulo delle risorse destinate alle assunzioni per un arco temporale non superiore a tre anni, nel rispetto della programmazione del fabbisogno e di quella finanziaria e contabile. L'articolo 76, comma 7, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 e' abrogato. Le amministrazioni di cui al presente comma coordinano le politiche assunzionali dei soggetti di cui all'articolo 18, comma 2-bis, del citato decreto-legge n. 112 del 2008 al fine di garantire anche per i medesimi soggetti una graduale riduzione della percentuale tra spese di personale e spese correnti."

Quindi, permane in capo all'Ente locale, nell'assetto normativo attuale, il limite assunzionale individuato in una percentuale di spesa relativa al personale di ruolo cessato nell'anno precedente: esso risulta attualmente fissato, dal comma 5 dell'art. 3 del D.L. n. 90/2014.

Permane altresì, nell'art. 1, commi 557 e ss., della L. n. 296/2006, sia l'obbligo di riduzione delle spese di personale, anche con riferimento all'incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti, sia il concetto "lato" delle spese di personale, come tale ricomprensivo "quelle sostenute 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".

Per quanto riguarda la determinazione dell'aggregato "spesa di personale" rilevante ai fini dei limiti di legge e in particolare dei limiti fissati dal richiamato comma 557, esso comprende, per espressa previsione di legge, anche le spese sostenute per la somministrazione di lavoro (comma 557 bis).

Al riguardo si richiama il parere espresso da questa Sezione (n. 472/2012) con il quale si sottolineava come i contratti di somministrazione di lavoro *"sono sottoposti agli stessi vincoli di spesa per i rapporti di lavoro flessibile"*, con la conseguenza che, fermo restando l'autonomia dell'ente sulla concreta ripartizione delle spese erogabili, nel rispetto della normativa di settore, in relazione all'opzione di addivenire alla stipulazione di detti contratti, *"nessuna particolare diversità quanto al profilo finanziario sussisterà rispetto all'instaurazione di un rapporto a tempo determinato"*. Pertanto anche gli oneri fiscali riguardanti tale tipologia di rapporto contrattuale devono essere ricompresi nell'aggregato in esame. Segnatamente in tale voce di spesa rientrano tutte quelle somme che l'Amministrazione non avrebbe speso in assenza del contratto di somministrazione e, pertanto, anche l'IVA.

P.Q.M.

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore
(Sara Raffaella Molinaro)

Il Presidente f.f.
(Gianluca Braghò)

Depositata in Segreteria il
27 novembre 2014
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)