

REPUBBLICA ITALIANA
la
Corte dei conti
in
Sezione regionale di controllo per la Puglia

Nella camera di consiglio del 9 ottobre 2014 composta da:

Consigliere	Luca Fazio	Presidente f.f.
Consigliere	Stefania Petrucci	Relatore
Referendario	Rossana De Corato	
Referendario	Cosmo Sciancalepore	
Referendario	Carmelina Addresso	

ha assunto la seguente deliberazione
sulla richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Martina Franca (TA)
pervenuta in data 18/09/2014 prot. n. 2954;
Vista l'ordinanza n. 55/2014 del 9/10/2014 con la quale è stata convocata la
Sezione Regionale di Controllo per il giorno 9/10/2014;
udito il relatore Consigliere Dott. Stefania Petrucci;
Ritenuto in

FATTO

Il Sindaco del Comune di Martina Franca (TA), richiede il parere della Sezione in merito all'interpretazione della disciplina introdotta dall'art. 11, comma 4 bis, del D. L. 24/06/2014 n. 90 che prevede che le limitazioni contenute nell'art. 9, comma 28, del D. L. n. 78/2010 non si applicano agli enti che siano in regola con gli obblighi normativi di contenimento della spesa del personale di cui ai commi 557 e 562 della L. n. 296/2006.

Al riguardo, il Sindaco illustra che, secondo l'Anci, i Comuni sottoposti al patto di stabilità interno che hanno garantito la costante riduzione della spesa del personale e gli enti di minori dimensioni esclusi dal patto di stabilità che abbiano contenuto tale spesa al di sotto di quella risultante nel 2008 non sono più soggetti all'obbligo di rispettare, per le assunzioni con contratto di lavoro a tempo determinato, di collaborazione coordinata e continuativa, di formazione

lavoro ed altri rapporti formativi, di somministrazione e lavoro accessorio il 50% della corrispondente spesa sostenuta nell'esercizio 2009.

Il Sindaco aggiunge, inoltre, che si chiede il parere della Sezione in merito all'applicazione della novella legislativa nel caso di utilizzo di voucher.

Considerato in

DIRITTO

Preliminarmente, occorre valutare i profili di ricevibilità e di ammissibilità della richiesta di parere alla luce dell'art. 7, comma 8,° della L. 05/06/2003 n. 131 che conferisce a Regioni, Comuni, Province e Città Metropolitane la possibilità di richiedere alle Sezioni Regionali di Controllo della Corte dei Conti pareri in materia di contabilità pubblica.

In relazione ai profili di ricevibilità, la Sezione osserva che la richiesta di parere è sottoscritta dal Sindaco organo rappresentativo dell'Ente e pertanto legittimato a promuovere l'attività consultiva della Corte dei Conti.

Non può ritenersi di ostacolo alla ricevibilità della richiesta la mancanza nella Regione Puglia del Consiglio delle Autonomie Locali che, ai sensi dell'art. 123 della Costituzione, nel testo introdotto dalla L. Cost. 18/10/2001 n. 3, deve essere disciplinato dallo Statuto di ogni Regione, quale organo di consultazione tra la Regione stessa e gli Enti locali.

Il Consiglio delle Autonomie Locali, se istituito, è quindi destinato a svolgere, secondo il dettato dell'art. 7, comma 8°, della L. n. 131/2003, una funzione di filtro per le richieste di parere da sottoporre alle Sezioni Regionali di Controllo.

Invero, l'art. 45 dello Statuto della Regione Puglia, approvato con L. R. 12/05/2004 n. 7, ha previsto l'istituzione del Consiglio delle Autonomie Locali e con la successiva L. R. del 26/10/2006 n. 29 sono state disciplinate le modalità di composizione, elezione e competenze.

Tuttavia, rilevato che allo stato attuale il Consiglio delle Autonomie Locali non è tuttora operante, la Sezione ritiene ricevibile la richiesta di parere.

Accertata la ricevibilità della richiesta, occorre ora analizzarne i profili di ammissibilità.

La Corte dei Conti, secondo il disposto dell'art. 7, comma 8°, della L. n. 131/2003, può rendere pareri in materia di "contabilità pubblica".

Il Collegio evidenzia che, le Sezioni Riunite in sede di Controllo, con la deliberazione n. 54 depositata in data 17/11/2010 resa in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, comma 31, del D. L. 1/07/2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla L. 3/08/2009, n. 102, condividendo l'orientamento già espresso dalla Sezione delle Autonomie con la deliberazione n. 5 del 17/02/2006, hanno affermato che la nozione di "contabilità pubblica" strumentale alla funzione consultiva deve assumere un ambito limitato alle

normative ed ai relativi atti applicativi che disciplinano l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina inerente la gestione dei bilanci ed i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la gestione delle spese, la disciplina del patrimonio, l'indebitamento, la rendicontazione ed i relativi controlli.

Le Sezioni Riunite hanno, inoltre, sottolineato che *il concetto di contabilità pubblica consiste nel sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici.*

Per consolidato orientamento delle Sezioni Regionali di Controllo, fatto proprio anche da questa Sezione, la funzione consultiva assegnata alla Corte dei conti deve trattare ambiti ed oggetti di portata generale e non fatti gestionali specifici; non può riguardare provvedimenti già formalmente adottati non potendo tramutarsi in una verifica postuma di legittimità e non può interferire con le funzioni assegnate ad altre Magistrature o alla stessa Corte.

Il Collegio evidenzia che il quesito sottoposto dal Sindaco del Comune di Martina Franca, da ricondursi a principi di generalità ed astrattezza, deve ritenersi ammissibile anche sotto il profilo oggettivo poiché attinente all'interpretazione della normativa dettata in materia di contenimento della spesa del personale e di concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica.

Secondo il disposto dell'art. 11, comma 4 bis introdotto dalla L. 11/08/2014 n. 144 di conversione del D. L. 24/06/2014 n. 90, all'articolo 9, comma 28, del D. L. 31/05/2010, n. 78, convertito dalla L. 30/07/2010, n. 122, dopo le parole: "articolo 70, comma 1, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276." è inserito il seguente periodo: *"Le limitazioni previste dal presente comma non si applicano agli enti locali in regola con l'obbligo di riduzione delle spese di personale di cui ai commi 557 e 562 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e successive modificazioni, nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente".*

Come noto, l'art. 1, comma 557, della L. 27/12/2006 n. 296, ai fini del concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, impone agli enti sottoposti al patto di stabilità interno di assicurare 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.

L'art. 1, comma 562 della citata L. n. 296/2006 prevede, per gli enti non sottoposti alle regole del patto di stabilità interno, che le spese di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali, non devono superare il corrispondente ammontare dell'anno 2008.

Alla normativa prevista dalla L. n. 296/2006 in materia di contenimento della spesa del personale, deve aggiungersi il comma 557 quater, introdotto dall'art. 3, comma 5 bis, del D. L. n. 90/2014 che, ai fini dell'applicazione del citato comma 557, prevede che, a decorrere dall'anno 2014, gli enti assicurano, nell'ambito della programmazione triennale dei fabbisogni di personale, il contenimento delle spese di personale con riferimento al valore medio del triennio precedente alla data di entrata in vigore della nuova normativa.

Si rammenta che la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 27 depositata in data 25/02/2014, ha ribadito che il comma 557 dell'art. 1 della legge n. 296/2006 rappresenta un principio generale di «coordinamento della finanza pubblica» e con la sentenza n. 108 dell'1/04/2011 ha chiarito che trattasi di normativa, ispirata alla finalità del contenimento della spesa pubblica che rientra tra i principi fondamentali nella materia del coordinamento della finanza pubblica, in quanto pone obiettivi di riequilibrio, senza, peraltro, prevedere strumenti e modalità per il perseguimento dei medesimi. Infatti, ritiene la Corte, *«...la spesa per il personale, per la sua importanza strategica ai fini dell'attuazione del patto di stabilità interno (data la sua rilevante entità), costituisce non già una minuta voce di dettaglio, ma un importante aggregato della spesa di parte corrente, con la conseguenza che le disposizioni relative al suo contenimento assurgono a principio fondamentale della legislazione statale»*.

Osserva il Collegio che immediatamente dopo il periodo introdotto dalla novella legislativa recata dalla L. n. 144/2014 in sede di conversione del D. L. n. 90/2014 e diretta ad escludere le limitazioni dell'art. 9, comma 28, del D. L. n. 78/2010 per gli enti che hanno osservato le disposizioni dei commi 557 e 562 dell'art. 1, della L. n. 296/2006, permane comunque la vigenza del seguente disposto normativo: *“resta fermo che comunque la spesa complessiva non può essere superiore alla spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009”*.

Conseguentemente ritiene la Sezione che l'Ente, nell'eventualità del ricorso a forme di lavoro "flessibile", è tenuto a garantire l'osservanza della predetta disposizione vincolistica che impedisce di oltrepassare l'ammontare della spesa sostenuta nell'esercizio 2009 per le medesima finalità.

Peraltro, come chiarito dalla recente deliberazione Sezione delle Autonomie n. 21/SEZAUT/2014/QMIG del 15/09/2014, le previsioni recate dalle novelle del D. L. n. 90/2014 che hanno introdotto ipotesi ben precise di esclusione dall'applicazione della disciplina vincolistica in materia di spesa di personale, sembrerebbero confermare, da una parte, la tecnica con la quale è intervenuto negli ultimi anni il legislatore in *subiecta materia* e dall'altra, la validità della linea ermeneutica (*ubi lex voluit dixit*) di stretta interpretazione del dettato normativo, fino ad ora seguito.

Il Sindaco pone, inoltre, un ulteriore quesito in materia di applicazione della novella legislativa nel caso di utilizzo di voucher.

La giurisprudenza contabile antecedente all'introduzione della novella normativa, dettata dalla L. n. 144/2014 di conversione del D. L. n. 90/2014, ha ritenuto che l'utilizzo di carnet di buoni orari, numerati progressivamente e datati, per prestazioni di lavoro accessorio ed il cui valore nominale è fissato con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali secondo la disciplina di cui all'art. 72 del D. Lgs. 10/09/2003 n. 276 (cosiddetta Legge Biagi) rientra tra le spese di personale e ricade nell'ambito delle limitazioni imposte dall'art. 9, comma 28, del D. L. n. 78/2010 (Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 722/PAR/2010, n. 350/PAR/2013, n. 171/PAR/2014, Sezione regionale di controllo per il Piemonte, deliberazione n. 249/2012).

Il Collegio evidenzia che l'utilizzo di prestazioni lavorative di natura accessoria tramite voucher è peraltro riconducibile all'aggregato delle spese di personale per l'espressa disposizione dell'art. 70, comma 3, del citato D. Lgs. n. 276/2003 come modificato dall'art. 1, comma 32, della L. 28/06/2012 n. 92 che prevede espressamente che: *"il ricorso a prestazioni di lavoro accessorio da parte di un committente pubblico è consentito nel rispetto dei vincoli previsti dalla vigente disciplina in materia di contenimento delle spese di personale e, ove previsto, dal patto di stabilità interno"*.

Deve, infatti, rilevarsi che la circolare del Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento della Ragioneria dello Stato del 31/03/2014 n. 13, in materia di istruzioni per le rilevazioni previste dal titolo V del D. Lgs. n. 165/2001, ha chiarito che le spese per l'acquisto dei buoni lavoro (voucher) per i prestatori di lavoro occasionale di tipo accessorio reso nelle specifiche tipologie previste dall'art. 70 del d.lgs. 276/2003 devono essere registrate nel conto annuale.

Ad avviso della Sezione, quindi, deve ritenersi che il ricorso a prestazioni lavorative di natura accessoria mediante voucher rientra nell'aggregato delle spese di personale ed in particolare delle spese per "lavoro flessibile" di cui all'art. 9, comma 28, del D. L. n. 78/2010; tuttavia, alla luce del nuovo disposto normativo introdotto dalla recente L. n. 144/2014, le limitazioni dettate dal citato art. 9, comma 28, non troveranno applicazione per gli enti locali in regola con l'obbligo di riduzione delle spese di personale di cui ai commi 557 e 562 dell'art. 1 della L. n. 296/2006 ed in ogni caso la spesa complessiva non potrà essere superiore alla spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009.

P Q M

Nelle su esposte considerazioni è il parere della Sezione.

Dispone che la presente deliberazione sia trasmessa, a cura del preposto al Servizio di supporto, al Sindaco del Comune di Martina Franca (TA).

Così deliberato in Bari, nella Camera di consiglio del 9 ottobre 2014.

Il Magistrato Relatore

F.to Stefania Petrucci

Il Presidente f.f.

F.to Luca Fazio

Depositata in Segreteria il 09/10/2014

Il Direttore della Segreteria

F.to dott.ssa Marialuce Sciannameo