



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

composta dai magistrati:

dott.ssa Simonetta Rosa	Presidente
dott. Giancarlo Astegiano	Consigliere
dott.ssa Laura De Rentiis	Primo Referendario (relatore)
dott. Andrea Luberti	Referendario
dott. Paolo Bertozzi	Referendario
dott. Cristian Pettinari	Referendario
dott. Giovanni Guida	Referendario
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	Referendario

**nella camera di consiglio del 14 ottobre 2015**

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 n. 2742 pervenuta a questa Sezione il 06 agosto 2015 (prot. n. 8908) con la quale il Sindaco del Comune di Brandico (BS) ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

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

Udito il relatore, Laura De Rentiis;

### **OGGETTO DEL PARERE**

Con la nota indicata in epigrafe il Sindaco del Comune di Brandico (BS) chiede alla Sezione un parere su quanto di seguito riportato.

L'Amministrazione Comunale premette che ha aderito al progetto Lavoro Accessorio 2015, promosso dalla Provincia di Brescia, rivolto ai comuni della provincia per sostenere interventi a sostegno di disoccupati e percettori di integrazione salariale.

Specifica altresì che tale progetto prevede che i Comuni retribuiranno i prestatori coinvolti mediante riconoscimento di buoni lavoro, la cui spesa sarà rimborsata dalla Provincia di nei limiti stabiliti dall'avviso pubblico rivolto ai Comuni.

Alla luce di quanto premesso, l'organo rappresentativo dell'Ente chiede a questa Sezione di esprimere un parere in merito "alla possibilità di escludere la spesa sostenuta per tale finalità dal calcolo del limite della spesa di personale ed in particolare di quello del personale a tempo determinato in quanto interamente finanziata da altro ente pubblico".

### **PREMESSA**

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta proveniente dal Comune di Brandico rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7 comma ottavo, della legge 6 giugno 2003, n. 131, norma in forza della quale Regioni, Province e Comuni possono chiedere a dette Sezioni pareri in materia di contabilità pubblica, nonché ulteriori forme di collaborazione ai fini della regolare gestione finanziaria, dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

In proposito, questa Sezione ha precisato, in più occasioni, che la funzione di cui al comma ottavo dell'art. 7 della legge n. 131/2003 si connota come facoltà conferita agli amministratori di Regioni, Comuni e Province di avvalersi di un organo neutrale e professionalmente qualificato per acquisire elementi necessari ad assicurare la legalità della loro attività amministrativa.

I pareri e le altre forme di collaborazione si inseriscono nei procedimenti amministrativi degli enti territoriali consentendo, nelle tematiche in relazione alle quali la collaborazione viene esercitata, scelte adeguate e ponderate nello svolgimento dei poteri che appartengono agli amministratori pubblici, restando

peraltro esclusa qualsiasi forma di cogestione o coamministrazione con l'organo di controllo esterno (per tutte: parere sez. Lombardia, 11 febbraio 2009, n. 36).

Infatti, deve essere messo in luce che il parere della Sezione attiene a profili di carattere generale anche se, ovviamente, la richiesta proveniente dall'ente pubblico è motivata, generalmente, dalla necessità di assumere specifiche decisioni in relazione ad una particolare situazione. L'esame e l'analisi svolta nel parere è limitata ad individuare l'interpretazione di disposizioni di legge e di principi generali dell'ordinamento in relazione alla materia prospettata dal richiedente, spettando, ovviamente, a quest'ultimo la decisione in ordine alle modalità applicative in relazione alla situazione che ha originato la domanda.

#### **AMMISSIBILITA' SOGGETTIVA**

Riguardo all'individuazione dell'organo legittimato ad inoltrare le richieste di parere dell'ente comunale, 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 131/03, 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 co. 8 prevede forme di collaborazione ulteriore 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, esclude qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa che ricade nella esclusiva competenza dell'autorità che la svolge; nonché esclude, altresì, 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, trattandosi di questione attinente la corretta applicazione di norme recanti la limitazione della spesa in tema di personale, materia riconducibile alla contabilità pubblica come definita dalla sopra citata delibera.

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

#### **MERITO**

In via preliminare la Sezione precisa che la decisione se avvalersi o meno di personale retribuito con buoni lavoro nell'ambito del progetto Lavoro Accessorio 2015, promosso dalla Provincia di Brescia, attiene al merito dell'azione amministrativa e rientra, ovviamente, nella piena ed esclusiva discrezionalità e responsabilità dell'ente che potrà orientare la sua decisione in base alle conclusioni contenute nel parere della Sezione.

Il quesito posto dall'ente locale si inquadra nella disciplina che limita, da un punto di vista finanziario, le assunzioni di lavoro flessibile contenuta nell'art. 9 comma 28 d.l. n. 78/2010 (conv. con mod. con la l. n. 122/2010). La normativa in parola è stata modificata dall'art. 11, comma 4 bis, d.l. n. 90/2014 (introdotto con la l. di conversione n. 114/2014), che ha previsto che non si applicano i primi sei periodi del citato art. 9, comma, 28 agli enti locali in regola con l'obbligo di riduzione delle spesa di personale di cui ai commi 557-562 art. 1 della l. n. 296/2006, ferma restando la vigenza del limite massimo di spesa sostenuta nel 2009 ai sensi del successivo ottavo periodo del comma 28. Diversamente, qualora l'ente locale non fosse in linea con i commi 557 o 562 cit., il limite finanziario è rappresentato dal 50% della spesa derivante dai contatti di lavoro a tempo

determinato e flessibile sostenuta nell'anno 2009 e, qualora detto parametro fosse pari a zero, l'importo medio della spesa sostenuta nel triennio 2007/2009.

Inoltre, sempre al fine di inquadrare correttamente il quesito posto dal Comune istante si ribadisce che i buoni lavoro emessi per lavoro accessorio presso gli enti locali (c.d. voucher) rientrano nel novero delle spese di personale (Corte dei Conti, Sez. Reg. Lombardia, parere n. 722/2010).

Detto ciò, con specifico riferimento al quesito se nel computo del limite di spesa fissato dal comma 28 cit. debba essere ricompresa anche quella sostenuta a titolo di buoni lavoro finanziata da uno specifico programma dell'ente provincia, questa Sezione risponde positivamente in linea con l'interpretazione fornita dalla Sezione regionale di controllo della Basilicata in una fattispecie analoga (parere n. 170/12). In particolare, nella richiamata deliberazione, la Magistratura contabile ha affermato che nel limite di spesa fissato dal comma 28 dell'articolo 9 cit. debba essere computata anche la spesa interamente finanziata tramite contributi regionali.

Diversa soluzione si avrebbe se i buoni lavoro fossero interamente finanziati con fondi comunitari o privati. Infatti, in questo senso, come ha già ricordato la Sezione regionale di controllo per il Piemonte "ai fini del rispetto dei limiti di spesa di personale a tempo determinato e similari, di cui all'art. 9 co. 28 d.l. n. 78/2010, appare coerente con la ratio del legislatore escludere dal computo eventuali spese (quali quelle destinato all'acquisto di voucher) che siano interamente finanziate da risorse private, risultando sostanzialmente neutre dal punto di vista della finanza pubblica" (Deliberazione n. 67/2015/SRCPIE/PAR del 23 aprile 2015).

In conclusione, poiché nel caso prospettato dal Comune istante i buoni lavoro sono finanziati con contributi dell'ente provincia, la spesa sostenuta a detto titolo dall'ente comunale deve essere computata ai fini del vincolo finanziario posto dal comma 28, art. 9, D.l. n. 78/10 in quanto la finalità di detta norma è quella di ridurre o comunque non incrementare l'aggregato della spesa per personale a tempo determinato o occasionale nell'ambito del comparto Pubblica amministrazione (circostanza che non si verificherebbe se la prestazione lavorativa fosse interamente finanziata da fondi privati).

**P.Q.M.**

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore

(dott.ssa Laura De Rentiis)

Il Presidente

(dott.ssa Simonetta Rosa)

Depositata in Segreteria il

15 ottobre 2015

Il Direttore della Segreteria

(Dott.ssa Daniela Parisini)