



## **CORTE DEI CONTI**

### **SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE**

#### **Delibera n. 112/2011/SRCPIE/PAR**

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, nell'adunanza del 13 luglio 2011  
composta dai Magistrati:

Dott. ssa	Enrica LATERZA	Presidente
Dott.	Giuseppe Maria MEZZAPESA	Primo referendario Relatore
Dott.	Walter BERRUTI	Referendario

Visto l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con Regio Decreto 12  
luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

Vista la Legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di  
giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

Visto il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei  
conti, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000 e successive  
modificazioni;

Vista la Legge 5 giugno 2003, n. 131 recante disposizioni per l'adeguamento  
dell'ordinamento della Repubblica alla Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3,  
ed in particolare l'art. 7, comma 8;

Vista l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad  
oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come

integrato e modificato dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 17 febbraio 2006, n. 5;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite di questa Corte n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;

Vista la richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Alpignano, n. 19299 del 27 giugno 2011, e pervenuta il 29 giugno 2011, recante un quesito in materia di spesa per il personale;

Vista l'Ordinanza n. 17 con la quale il Presidente di questa Sezione di controllo ha convocato la Sezione per l'odierna seduta e ha nominato relatore il Primo Referendario Dott. Giuseppe Maria Mezzapesa;

Udito il relatore;

Ritenuto in

### **FATTO**

Il Comune istante ha aderito ad un'iniziativa promossa da una fondazione privata, tesa a contrastare la crisi occupazionale, che prevede il coinvolgimento dei cittadini in attività retribuite attraverso lo strumento dei voucher per lavoro accessorio di cui all'art. 70 del D. Lgs. n. 267/2003. La fondazione privata ha assegnato al comune un fondo da destinarsi obbligatoriamente all'acquisto dei buoni lavoro al fine di realizzare il progetto. Pertanto, si chiede se l'utilizzo del lavoro accessorio attraverso lo strumento dei buoni lavoro possa essere escluso dal novero delle spese di personale, laddove non provochi nessun aggravio sul bilancio del Comune, trattandosi di una mera partita di giro, essendo le relative spese interamente finanziate da trasferimenti privati.

### **DIRITTO**

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 contestuale del requisito soggettivo e di quello oggettivo, al fine di accertare l'ammissibilità della richiesta in esame:

1) Requisito soggettivo:

La legittimazione a richiedere pareri è circoscritta ai soli Enti previsti dalla legge n. 131 del 2003, stante la natura speciale della funzione consultiva introdotta dalla medesima legge, rispetto all'ordinaria sfera di competenze della Corte.

I pareri richiesti dai comuni, dalle province e dalle aree metropolitane, vanno inoltrati per il tramite del Consiglio delle autonomie locali. La mancata costituzione di tale organo non rappresenta tuttavia elemento ostativo alla richiesta di parere, visto che la disposizione normativa usa la locuzione "di norma", non precludendo, quindi, in linea di principio, la richiesta diretta da parte degli enti.

Inoltre la richiesta può considerarsi ammissibile solo se proveniente dall'Organo rappresentativo dell'Ente (Presidente della Giunta regionale, Presidente della Provincia, Sindaco).

La richiesta di parere in esame proviene dal Comune di Alpignano ed è stata formalizzata dal suo Sindaco.

Sotto il profilo soggettivo, dunque, la richiesta di parere si palesa ammissibile.

Requisito oggettivo:

I pareri sono previsti, dalla Legge n. 131 del 2003, esclusivamente nella materia della contabilità pubblica.

L'ambito oggettivo di tale locuzione, in conformità a quanto stabilito dalle Sezioni Autonomie nel citato atto di indirizzo del 27 aprile 2004, nonché nella deliberazione n. 5/2006, 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 fornito ulteriori chiarimenti (cfr. del. n. 54/2010). 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. Rilevano senz'altro, al riguardo, anche i limiti alle spese per il personale, introdotti dal legislatore ai suddetti fini, cui fa riferimento il quesito posto all'esame di questa Sezione.

Va ricordato in ogni caso che, come già precisato nei citati atti di indirizzo, nonché in numerose delibere di questa Sezione, possono essere oggetto della funzione consultiva della Corte dei Conti le sole richieste di parere volte ad ottenere un esame da un punto di vista astratto e su temi di carattere generale. Devono quindi

ritenersi inammissibili le richieste concernenti valutazioni su casi o atti gestionali specifici, tali da determinare un'ingerenza della Corte nella concreta attività dell'Ente e, in ultima analisi, una compartecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza della Corte quale organo magistratuale.

Pertanto, questo collegio, con riguardo al quesito posto, ritiene di potersi pronunciare solo sull'istituto di carattere generale oggetto della richiesta, senza ingerirsi nelle autonome scelte gestionali dell'Ente da adottarsi nel caso concreto.

Nei limiti sopra descritti, la richiesta si palesa, dunque, ammissibile anche dal punto di vista oggettivo.

### 3) Merito:

La fattispecie in esame, stando a quanto dichiarato dal Comune istante, rientrerebbe tra le prestazioni occasionali di tipo accessorio, di cui all'art. 70 del D.Lgs. 10 settembre 2003, n. 276, eccezionalmente ammissibili anche in caso di committenza pubblica, ed in particolare da enti locali.

L'assetto normativo afferente il lavoro accessorio è stato nel tempo contrassegnato da modifiche che hanno portato ad un progressivo ampliamento dell'ambito oggettivo di applicazione, estendendo anche gli ambiti e i settori di attività nei quali è consentito anche alle committenti pubbliche, inclusi gli enti locali, di avvalersi di tale tipologia di prestazioni lavorative occasionali (si rinvia, al riguardo, alla elencazione fornita dalla circolare INPS n. 17 del 2010).

Il comma 2-ter del citato art. 70 del d.lgs. n. 276 del 2003, come modificato dall'art. 2, comma 149 della 23 dicembre 2009 (finanziaria 2010), precisa che il ricorso al lavoro accessorio da parte del committente pubblico e degli enti locali 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.

Pertanto, le prestazioni cui si fa riferimento, qualora sostenute da un ente locale nei limiti consentiti dalla richiamata disciplina, devono essere computati fra le spese di personale, ai fini della verifica dell'osservanza dai vincoli finanziari vigenti. Tanto è stato già chiarito da altra Sezione di questa Corte (cfr. Sezione di controllo per la Lombardia, del. n. 722/2010), in base ad un orientamento noto anche al Comune istante.

Tanto premesso, nella richiesta in esame (data per acquisita la riconducibilità del caso concreto alle ipotesi di cui all'art. 70 del d.lgs. n. 276 del 2003, aspetto su cui non si formula alcun quesito e dunque non esaminato da questo collegio), si chiede se le medesime voci di spesa possano comunque essere escluse dalle spese di personale se, come nel caso di specie, del tutto finanziate da trasferimenti privati.

Delimitato il *thema decidendum*, occorre preliminarmente ricordare come il complesso quadro normativo vigente in materia di spese di personale degli enti locali, si componga di numerose misure che, accomunate dalla finalità di indurre una progressiva riduzione di detta spesa, fanno ricorso a modalità dissimili e riferimento a parametri diversi, considerando, in particolare, ora la serie storica, ora il rapporto, nello stesso periodo, fra due diversi aggregati di bilancio (spese di personale, spese correnti). Inoltre, le stesse previsioni hanno inteso perseguire detta finalità, sia stabilendo obiettivi di generale contenimento della spesa del personale in un determinato arco temporale, sia ponendo specifici limiti alle assunzioni.

Si richiamano, al riguardo, le disposizioni introdotte dal D.L. n. 78 del 2010, convertito in legge n. 122 del 2010 che, in particolare, all'art. 14, comma 7, ha

riscritto la disciplina posta dal comma 557 dell'articolo unico della legge 296/2006 (finanziaria per il 2007) recante l'obbligo di riduzione delle spese di personale per gli enti sottoposti al patto di stabilità interno, e al comma 9 (sostituendo il comma 7 dell'art. 76 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133) ha introdotto il divieto di procedere ad assunzioni, a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale, da parte degli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale sia pari o superiore al 40% della spesa corrente.

Questa disciplina, tuttavia, non offre una puntuale definizione delle componenti della spesa del personale utilizzate ai fini delle regole di contenimento della dinamica retributiva ed occupazionale, fatte salve alcune specificazioni previste ai fini dell'applicazione del richiamato comma 557 (in merito, ad esempio, all'inclusione degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'Irap, ovvero delle spese sostenute per i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, per la somministrazione di lavoro, per il personale incaricato ex art. 110 TUEL, nonché 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).

Sono state pertanto individuate in via interpretativa le voci di spesa da escludere dall'ampia dizione "spese di personale" (per esempio cfr. Corte dei conti, Sezione delle Autonomie n. 16/2009 per quanto riguarda l'esclusione delle spese per gli incentivi alla progettazione, per il recupero dell'Ici e per i diritti di rogito dei segretari comunali) e, sempre in via interpretativa, si è affermato il principio di carattere generale per cui sono da escludere anche le spese necessitate dall'adempimento di disposizioni normative (come nell'ipotesi di oneri per

assunzioni obbligatorie per legge), così come quelle che non incidono sul bilancio degli enti, perché a carico di altri finanziamenti comunitari o privati, dovendosi considerare solo gli oneri che comportano un effettivo aggravio per il bilancio dell'ente (cfr. tra gli altri, Sezione di controllo Puglia, del. n. 8/2007, Sezione di controllo Veneto, del. 94/2007, Sezione di controllo Campania, del. n. 259/2010 e la delibera n. 7/2011 di questa Sezione, che richiama il suddetto consolidato orientamento).

Va tuttavia precisato che, se per le ragioni sopra esposte, la spesa in parola non deve essere computata ai fini del rispetto degli obblighi di riduzione delle spese di personale di cui all'art. 1, comma 557, della legge n. 296 del 2006 (come modificato dall'art. 14, comma 7, del D.L. n. 78 del 2010), della stessa deve tenersi conto ai fini del rispetto del vincolo di cui all'art. 14, comma 9, del D. L. n. 78 (che ha modificato l'art. 76, comma 6, del D.L. n. 112, convertito in legge n. 122 del 2010, comma successivamente integrato dall'art. 1, comma 118, della legge n. 220 del 2010). Come precisato dalle Sezioni Riunite di questa Corte (cfr. del. n. 27/2011), infatti, "al fine di verificare il rispetto dei parametri d'incidenza tra le spese di personale e la spesa corrente, l'aggregato spese di personale può essere direttamente riferito a quello già impiegato per l'applicazione del comma 557, come descritto nelle linee guida al bilancio di previsione per il 2010, ma è necessario operare un correttivo, per ristabilire l'equilibrio del confronto con l'insieme della spesa corrente. In tale prospettiva vanno incluse nell'aggregato "spesa del personale" le voci escluse ai fini dell'applicazione del comma 557". Con riferimento al vincolo di cui all'art. 14, comma 9, sopra citato, si è sostenuto, infatti - trattandosi (a differenza di quanto previsto al comma 557), non di un obbligo di riduzione della spesa, ma di un vincolo di natura strutturale all'incremento della

consistenza di personale - che fosse più utile e coerente prendere in considerazione la spesa di personale nel suo complesso. La verifica del rispetto dell'incidenza delle spese di personale sulla spesa corrente deve quindi essere effettuata considerando l'aggregato spese di personale al lordo di tutte le voci escluse, comprese quelle interamente finanziate da privati.

Le linee guida ed i questionari approvati con del. n. 2/2011 della Sezione delle autonomie, da predisporre, ai sensi dell'art. 1, commi 166 e ss. della legge finanziaria per il 2006 da parte degli organi di revisione contabile degli enti locali con riferimento ai bilanci preventivi del 2011, confermano la ricostruzione qui delineata.

#### **P.Q.M.**

Nelle su estese osservazioni è il parere di questa Sezione.

Copia del parere sarà trasmessa a cura del Direttore della Segreteria all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta.

Così deliberato in Torino nell'adunanza del 13 luglio 2011.

Il Primo Referendario Relatore  
F.to Dott. Giuseppe Maria MEZZAPESA

Il Presidente  
F.to Dott.ssa Enrica LATERZA

Depositato in Segreteria il 14 luglio 2011  
Il Direttore  
F.to Dott. Federico SOLA