DELIBERAZIONE n.137/2017/PAR

Repubblica Italiana

la

Corte dei Conti

Sezione regionale di controllo per il Molise

nella Camera di Consiglio del 30 maggio 2017

****

composta dai magistrati:

dott. Giuseppe Imparato Presidente F.F.

dott. Luigi Di Marco Primo Referendario

dott. Alessandro Verrico Referendario, relatore

****

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

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 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, modificato con deliberazioni n.2 del 3 luglio 2003 e n.1 del 17 dicembre 2014 nonché, da ultimo, con deliberazione del Consiglio di Presidenza n.229 del 19.7.2008;

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;

VISTI gli indirizzi ed i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004 come modificata ed integrata dalla deliberazione n.9/SEZAUT/2009/INPR del 3 luglio 2009 e dalla deliberazione n. 54/CONTR del 17 novembre 2010 delle Sezioni Riunite in sede di controllo;

VISTA la nota n.1670 del 18 aprile 2017, assunta, in pari data, al protocollo di questa Sezione n.1082, con la quale il Sindaco del Comune di San Felice del Molise (CB) ha avanzato richiesta di parere;

VISTA l'ordinanza n.16/PRES/2017 del 25 maggio 2017 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta per deliberare sulla suddetta richiesta;

UDITO il relatore, Ref. Alessandro Verrico;

Oggetto del parere

Il Sindaco del Comune di San Felice del Molise, con nota n.1670 del 18 aprile 2017, assunta, in pari data, al protocollo di questa Sezione n.1082, ha formulato una richiesta di parere per sapere: 1) se sia possibile attivare contratti di assunzione Co.Co.Co. per la realizzazione del progetto di attuazione (annualità 2015) della L. n.482/99 a tutela delle minoranze linguistiche e storiche con scadenza oltre il limite del 31/12/2017, anche se stipulati nel corso del corrente anno 2017; 2) se sia possibile lo sforamento del limite della spesa del personale a tempo determinato, considerato che l'intero importo previsto

dal progetto viene interamente rimborsato dal Ministero per gli affari regionali e comunque per la realizzazione di un progetto volto alla tutela delle minoranze linguistiche e storiche.

DIRITTO

Ammissibilità soggettiva.

La richiesta di parere deve considerarsi ammissibile, sotto il profilo soggettivo, laddove formulata dall'organo di vertice dell'Amministrazione, legittimato ad esprimere la volontà dell'Ente essendo munito di rappresentanza legale esterna. Tale organo, nel caso del Comune, è il Sindaco, ai sensi dell'art. 50 del D.lgs. n.267/2000.

Al riguardo, si osserva che la richiesta di parere in esame proviene dal Sindaco del Comune di San Felice del Molise e, pertanto, va affermato che, nel caso di specie, la richiesta di parere è soggettivamente ammissibile poiché promanante dall'organo legittimato a proporla.

Ammissibilità oggettiva.

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, nello specifico occorre verificare se la questione proposta rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art.7, comma 8, della legge 6 giugno 2003, n.131, secondo cui 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 e dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

Al riguardo va rammentato che, in merito all'ambito di estensione della funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, sono intervenute sia le Sezioni riunite sia la Sezione delle autonomie con pronunce di orientamento generale, rispettivamente, ai sensi dell'articolo 17, comma 31, d.l. n.78/2009 e dell'articolo 6, comma
4, d.l. n.174/2012.

In particolare, con deliberazione 17 novembre 2010, n.54, le Sezioni riunite hanno affermato che l'art.7, comma 8, della legge n.131/2003 "*conferisce alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti non già una funzione di consulenza di portata generale, bensì limitata alla materia di contabilità pubblica*", precisando inoltre che la nozione di contabilità pubblica non si estende sino a ricomprendere la totalità dell'azione amministrativa che presenti riflessi di natura finanziaria, ma deve intendersi limitata al "*sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici*", sia pure "*in una visione dinamica dell'accezione che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri*".

Inoltre, si ricorda che, per consolidato orientamento, la funzione consultiva assegnata alla Corte dei conti deve trattare ambiti ed oggetti di carattere generale e non fatti gestionali specifici, non può riguardare provvedimenti già formalmente adottati e non può interferire con le funzioni assegnate ad altre Magistrature o alla stessa Corte dei conti.

Sulla base di quanto precede, pertanto, la richiesta in esame, relativamente al primo dei quesiti posti, va considerata inammissibile sotto il profilo oggettivo, in quanto avente ad oggetto la scelta in merito all'adozione di specifico provvedimento, consistente nella attivazione di contratti di assunzione Co.Co.Co. per la realizzazione del progetto di

attuazione (annualità 2015) della L. n.482/99 a tutela delle minoranze linguistiche e storiche con scadenza oltre il limite del 31/12/2017, anche
se stipulati nel corso del corrente anno 2017.
Il quesito, pertanto, vertendo sulla richiesta di indicazione della concreta scelta gestionale da effettuarsi da parte dell'Ente nel caso specifico prospettato, oltre a non potersi ritenere afferente ad un quesito generale ed astratto, come sopra chiarito, in materia contabile, è al contrario – evidentemente - rivolto ad ottenere da parte della Corte delle indicazioni specifiche destinate a ripercuotersi sull'attività gestionale concreta, non potendo un eventuale parere non avere implicazioni sulle concrete scelte gestionali che l'Ente si troverà ad operare nell'ambito *de quo* e che, come tali, sono rimesse all'esclusivo prudente apprezzamento dell'Ente stesso: ne consegue la sua inammissibilità sotto il profilo oggettivo.
Diversamente, la richiesta in esame va considerata ammissibile anche sotto il profilo oggettivo con riferimento al secondo quesito illustrato, essendo finalizzata fondamentalmente ad ottenere l'esatta interpretazione della normativa in materia di limiti alla spesa di personale ed in particolare all'individuazione delle componenti da ritenere escluse da tale computo. Nel dettaglio, l'ente chiede se sia possibile procedere allo sforamento del limite della spesa del personale a tempo determinato, nel caso in cui l'intero importo da sostenere per l'assunzione di personale assegnato al progetto *de quo* venga interamente rimborsato dal Ministero per gli affari regionali.

Merito

Ciò premesso, concentrandosi pertanto sulla soluzione del solo secondo quesito proposto dal Comune istante, occorre preliminarmente ricordare che il Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, con la circolare n.9 del 17 febbraio 2006, concernente le disposizioni in materia di spese per il personale per le Amministrazioni regionali, gli Enti locali e gli Enti del Servizio Sanitario Regionale, ha espressamente escluso dalla spese di personale, con riferimento al calcolo dei limiti di spesa di cui alla legge 23 dicembre 2005, n.266 (Legge finanziaria 2006), tra le altre, "le spese di personale totalmente a carico di finanziamenti comunitari o privati, che non comportano quindi alcun aggravio per il bilancio dell'Ente".
Successivamente, la medesima Amministrazione, con la circolare n.5/2013, ha peraltro precisato, con riferimento specifico al patto di stabilità interno ma, al contempo, dettando un criterio di valenza generale, che non sono consentite esclusioni di entrate o di spese diverse da quelle previste dalla normativa vigente, atteso che ogni esclusione richiede uno specifico intervento legislativo che si faccia carico di rinvenire le adeguate risorse compensative a salvaguardia degli equilibri di finanza pubblica.
Da par suo, la giurisprudenza contabile ha in prevalenza confermato tale orientamento, pronunciandosi nel senso di ritenere che detrazioni alla spesa di personale possano essere operate esclusivamente nei casi in cui la componente di spesa sia incomprimibile (esempio, oneri per assunzioni obbligatorie per legge) o sia a totale carico di finanziamenti comunitari o privati che non comportino alcun aggravio per il bilancio dell'Ente, ma si risolvano piuttosto in partite di giro (*ex multis*, Sezione regionale di controllo per la Puglia, deliberazione 14 maggio 2007, n.8 e
Sezione regionale di controllo per il Veneto 9 novembre 2007, n. 94).

Con riguardo al particolare caso dei finanziamenti regionali, inoltre, la Sezione regionale di controllo per la Basilicata, con deliberazione n. 170/2012, in ordine ad un quesito posto dal Comune di Senise (PZ) sulla computabilità della spesa per personale a tempo determinato finanziata totalmente dalla Regione, ai fini del rispetto dell'articolo 9, comma 28, del d.l. n.78/2010, ha affermato che gli enti locali, nel ridurre la spesa complessivamente impegnata per il personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, devono considerare anche la spesa interamente finanziata tramite contributi regionali che non può essere, quindi, scomputata dal calcolo. Ciò in quanto l'obbligo di riduzione della spesa previsto dal citato articolo 9, comma 28, non può prescindere dal criterio legale di contabilizzazione e rappresentazione in bilancio della stessa.

In linea con l'orientamento espresso dalle Sezioni Regionali di controllo e con l'interpretazione fornita in materia di spesa per il personale anche dalla richiamata circolare MEF n.9 del 17 febbraio 2006 si è infine espressa la Sezione delle autonomie della Corte dei conti che, con deliberazione 15 settembre 2014, n.21, ha confermato la validità della linea ermeneutica (*ubi lex voluit dixit*) di stretta interpretazione del dettato normativo, fino ad ora seguita, prediligendo, nel caso di dubbio, l'opzione tesa ad includere la spesa nel computo (nello stesso senso anche Sez. aut., n.25/2014).

In generale, è stato quindi espresso il favore per interpretazioni il più possibile aderenti al tenore letterale delle norme, rispetto a soluzioni ermeneutiche additive o derogatorie, anche se queste ultime possano sembrare comprensibili nell'ottica di favorire gli enti, soprattutto di minori dimensione demografica, che versano in situazioni di deficit di competenze (in tal senso già Sez. aut., deliberazioni n.6/2012 e n.27/2013). Invero, già in precedenza la Sezione delle autonomie aveva escluso la possibilità di far ricorso a finzioni giuridiche e di operare raffronti tra aggregati non omogenei - relativi l'uno alla spesa virtuale e l'altro a quella effettiva - anche in considerazione dei possibili rischi di elusione del principio di riduzione programmata di spesa, cui le stesse si presterebbero (deliberazione n.27/2013).

Del resto, alcuna differenziazione è stata effettuata con riferimento agli enti non sottoposti al Patto di stabilità interno quanto all'applicazione dell'orientamento espresso in merito alle spese di personale non direttamente a carico del bilancio comunale (Sez. aut., n.16/2009), così come lo stesso orientamento è stato ritenuto applicabile anche in relazione ai limiti imposti alle assunzioni a tempo determinato ex art. 9, comma 28, del d.l. n.78/2010 e s.m.i. (Sez. aut., n.21/2014).

È stato infatti sostenuto che i vincoli imposti dal legislatore statale all'incremento dell'aggregato "spesa di personale" devono essere considerati cogenti, ritenendo, in assenza di una specifica previsione normativa, di poter escludere dal computo della spesa di personale solo gli importi derivanti da contratti di assunzione, il cui costo sia totalmente finanziato a valere su fondi dell'Unione Europea o privati.

La *ratio* della tesi restrittiva va ricercata infatti nella "finalità stessa della vigente disciplina in materia di riduzione della spesa di personale, che si innesta nel concorso delle autonomie locali al rispetto degli obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica, che connotano, coerentemente con gli obblighi assunti nei confronti dell'Unione Europea, l'intera disciplina vincolistica in materia di spesa di personale, la cui riduzione,

non episodica, ma strutturale, impone, anche alla luce delle novità intervenute in materia, una programmazione effettiva dei fabbisogni, in vista, per quanto possibile, dell'ottimizzazione delle risorse che si rendano, eventualmente, disponibili sulla base delle indicazioni, da ultimo, fornite dal legislatore" (Sezione delle autonomie, deliberazione 15 settembre 2014, n.21).

Alla luce di tali argomentazioni, che questa Sezione intende condividere, e passando allo specifico caso oggetto di esame, occorre pertanto rilevare che il Comune di San Felice del Molise non potrà procedere alla conclusione di contratti di assunzione Co.Co.Co. per la realizzazione del progetto di attuazione (annualità 2015) della L. n.482/99 a tutela delle minoranze linguistiche e storiche, ove ciò comporti lo sforamento del limite della spesa del personale a tempo determinato, anche nell'eventualità in cui l''intero importo previsto dal progetto venga interamente rimborsato dal Ministero per gli affari regionali.

P.Q.M.

ritiene che la questione sollevata attraverso il primo quesito proposto dal Comune di San Felice del Molise sia inammissibile sotto il profilo oggettivo;

in relazione al secondo quesito proposto dal Comune di San Felice del Molise, il parere di questa Sezione è espresso nelle sopra esposte

considerazioni.

Dispone che la presente deliberazione venga trasmessa, a cura del preposto al Servizio di supporto, al Sindaco del Comune di San Felice del Molise.

Così deliberato in Campobasso, nella Camera di Consiglio del 30 maggio 2017.

Il Magistrato, relatore — Il Presidente F.F.

F.to (Ref. Alessandro Verrico) — F.to (Cons. Giuseppe Imparato)

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 30 maggio 2017

IL DIRETTORE AMMINISTRATIVO

F.to (dott. Davide Sabato)