



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO
PER LA TOSCANA

composta dai seguenti magistrati:

- | | |
|-----------------------------------|---------------------|
| - Cons. Maria Annunziata RUCIRETA | Presidente f.f. |
| - Cons. Paolo PELUFFO | Componente |
| - Cons. Nicola BONTEMPO | Componente Relatore |
| - Cons. Emilia TRISCIUOGLIO | Componente |
| - Cons. Marco BONCOMPAGNI | Componente |

VISTO l'art. 100, secondo comma, 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;

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;

VISTO il Regolamento (14/2000) per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti in data 16 giugno 2000 e successive modifiche;

VISTA la Convenzione stipulata il 16 giugno 2006 tra Sezione regionale, Consiglio delle autonomie locali e Giunta regionale Toscana in materia di "ulteriori forme di collaborazione" tra Corte ed autonomie, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della citata legge n. 131 del 2003;

UDITO nella Camera di consiglio del 09 ottobre 2014 il relatore Cons. Nicola Bontempo;

PREMESSO

Il Consiglio delle autonomie locali ha inoltrato alla Sezione, con nota 07 febbraio 2014 prot. n.2797/1.13.9, una richiesta di parere formulata dal Commissario straordinario del Comune di Capalbio (GR) con nota 04.02.2014 prot. n.1270.

Il Comune, premesso: (a) di esser soggetto al Patto di stabilità dal 2013 quale ente con meno di 5000 abitanti; (b) di non aver rispettato nel primo anno di assoggettamento il vincolo di riduzione della spesa del personale ex art. 1 co.557 L. n. 296/2006 e s.m.i., e di

essere perciò soggetto, per il 2014, alle sanzioni di cui all'art.1 co.557-ter; (c) di avere bisogno, data la sua forte vocazione turistica e il ridotto organico, di assumere nei mesi estivi dei vigili stagionali (esigenza finora finanziata coi proventi delle violazioni al CdS) per garantire le funzioni fondamentali di vigilanza e controllo del territorio; chiede un parere sull'esatta interpretazione dell'art.1 co.557-bis L. n.296/2006 e le eventuali interferenze applicative con l'art.208, co.5-bis D.Lgs. 30 aprile 1992, n. 285 e s.m.i. e, nello specifico, chiede di conoscere :

(A) se la sanzione di cui all'art.1 comma 557-ter L. n. 296/2006 s.m.i. – cioè *"il divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale,...anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto.. con soggetti privati che si configurino come elusivi della presente disposizione"* - riguardi anche le assunzioni a t.d. di vigili stagionali finanziate coi proventi delle violazioni al C.d.S. (art.208, comma 5-bis D.Lgs. n.285/1992 s.m.i.) o se queste siano sottratte al divieto in virtù della diversa fonte di finanziamento;

(B) se correttamente (e ciò al fine di ben determinare anche pro futuro la base di calcolo utile alla verifica del principio di riduzione programmatica della spesa di personale) il costo delle assunzioni effettuate a tale titolo nel 2013 sia stata esclusa ai fini del computo della spesa del personale.

CONSIDERATO

Secondo ormai consolidati orientamenti assunti dalla Magistratura contabile in tema di pareri da esprimere ai sensi dell'art.7, comma 8, della legge n.131 del 2003, occorre verificare in via preliminare se la richiesta di parere presenti i necessari requisiti di ammissibilità, sia sotto il profilo soggettivo, con riferimento alla legittimazione dell'organo richiedente, sia sotto il profilo oggettivo, concernente l'attinenza dei quesiti alla materia della contabilità pubblica, in ottemperanza a quanto espressamente previsto dalla legge.

Nella specie, la richiesta di parere si palesa **ammissibile sotto il profilo soggettivo**, in quanto formulata dal Commissario straordinario del Comune interessato, per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali.

Quanto al **profilo oggettivo**, l'ammissibilità della richiesta è, come noto, subordinata fondamentalmente a due condizioni, coerenti con la considerazione che la funzione consultiva prevista dall'art.7 co.8 L.131/2003 intesta alla Corte il compito di esprimere, nell'interesse del corretto dispiegarsi dell'ordinamento giuridico contabile (e dunque in perfetta sintonia con la generale *mission* della Corte quale garante della legalità nel settore della contabilità pubblica), pareri di mera legittimità emessi da un organo terzo di natura magistratuale e ad indipendenza costituzionalmente tutelata alla stregua ed a tutela esclusivamente del diritto oggettivo.

Da un lato, occorre, infatti, che la richiesta di parere sia ascrivibile alla materia della contabilità pubblica, in ordine al che va ricordato che le Sezioni Riunite di questa Corte, con

pronunzia resa in sede di nomofilachia contabile ex art.17 co.31 D.L. n.78/2009 conv. con L. n.102/2009 (del. n.54/2010), hanno ritenuto di confermare l'orientamento già assunto dalla Sezione Autonomie (del. n.5/2006), e univocamente seguito da questa Sezione, secondo cui la nozione di "contabilità pubblica" ai fini dell'attività consultiva ex art.7 co.8 L. n.131/2003 non può interpretarsi in modo da vanificare il limite posto dallo stesso legislatore, estendendo l'attività consultiva a tutti i settori dell'azione amministrativa, ma che deve ritenersi attinente ad "un ambito limitato alle normative e ai relativi atti applicativi che disciplinano in generale l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina dei bilanci ed i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione della spesa, l'indebitamento, la rendicontazione ed i relativi controlli". Di talchè, l'attività consultiva in discorso è da ritenersi limitata agli atti generali, ovvero atti o schemi di normazione primaria (leggi, statuti) o secondaria (regolamenti di contabilità), o inerenti all'interpretazione di norme vigenti, nonché in merito a soluzioni tecniche rivolte ad assicurare la necessaria armonizzazione nella compilazione dei bilanci e dei rendiconti, o attinenti alla preventiva valutazione di formulari e scritture contabili che gli enti intendessero adottare.

Dall'altro lato, occorre che la richiesta di parere, pur senza trasmodare in una assoluta astrattezza tale da impedire di individuare uno specifico e concreto interesse ad ottenere la pronunzia, abbia riguardo a quesiti interpretativi di carattere generale che – secondo il principio enunciato dalla citata pronunzia n.5/2006 della Sezione Autonomie, cui questa Sezione si è costantemente attenuta (v. *ex multis* pareri n.20/2008 e n.14/2013) - che non comportino un'ingerenza della Corte in singole e specifiche attività gestionali e vicende amministrative *in itinere* né valutazione di concreti comportamenti amministrativi, tanto più se connessi ad atti o condotte già adottati o inerenti fatti oggetto di indagini o giudizi di responsabilità amministrativo-contabile o penale o altri contenziosi giudiziari.

Orbene, i due quesiti sono, anche **sotto il profilo oggettivo, ammissibili.**

Col **quesito sub (A)** il Comune chiede di conoscere se, ad avviso della Sezione, la sanzione di cui all'art.1 comma 557-ter L. n.296/2006 s.m.i. riguardi anche le assunzioni a t.d. di vigili stagionali finanziate coi proventi delle violazioni al C.d.S. (art.208 co.5-bis D.Lgs. n.285/1992 s.m.i.)

Al quesito in parola va data risposta negativa

Com'è noto, il comma 557-ter dell'art.1 L. n.296/2006 (comma aggiunto dall'art.14, co.7, DL n.78/2010) dispone che "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", il quale art.76, comma 4, dispone che [in caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno nell'esercizio precedente] "è fatto divieto agli enti di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione continuata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto. E' fatto altresì

divieto agli enti di stipulare contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi della presente disposizione.”.

E' di palmare evidenza come il tenore letterale della disposizione (*“a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione continuata e continuativa e di somministrazione...”*) sia di tale tranciante ampiezza da non consentire alcuna interpretazione restrittiva.

Né a diverse conclusioni conduce la *ratio* della disposizione stessa, stante la sua natura sanzionatoria e la sua evidente finalità di ridurre la spesa di personale. E, sotto questo profilo, l'opinione della Sezione trova conforto nelle considerazioni svolte dalle Sezioni riunite che esaminando e risolvendo positivamente il quesito dell'applicazione del divieto di cui al citato art.76 co.4, D.L. n.112/2008 all'ipotesi della mobilità in entrata, ha valorizzato oltre, alla formulazione letterale della disposizione, la sua *“la finalità, che è quella di circoscrivere l'autonomia decisionale degli enti inadempienti, a prescindere dagli effetti generati sulla spesa complessiva e, quindi, dalla neutralità finanziaria delle operazioni di mobilità. Infatti, soltanto con il divieto di riacquistare l'unità di personale, precedentemente ceduta per mobilità in uscita, l'ente locale realizza l'obiettivo della riduzione della spesa per il personale...”* (delibera n.53/CONTR/2010).

Sul punto è, da ultimo, intervenuta la Sezione Autonomie di questa Corte che, con la recente pronuncia n.21/SEZAUT/2014/QMIG, emessa in funzione di nomofilachia contabile ex art.6 comma 4 DL n.174/2012 s.m.i., ha enunciato il principio di diritto – che conferma le conclusioni dianzi riportate di questa Sezione - secondo cui *“In assenza di una specifica previsione normativa, l'esclusione dal computo della spesa di personale ai fini della verifica del rispetto dei limiti fissati dall'art.1, comma 557, della legge n.296/2006 deve considerarsi limitata, in ragione della specifica fonte di finanziamento, agli importi derivanti da contratti di assunzione, il cui costo sia totalmente finanziato a valere su fondi dell'Unione Europea o privati”.*

Col **quesito sub (B)** il Comune chiede se sia stata correttamente esclusa la spesa per siffatte assunzioni stagionali a t.d. effettuate nel 2013 dal computo della spesa di personale atta a determinare la base di calcolo per l'applicazione nel 2014 del citato art.1 co.557, L. n.296/2006.

Ad esso va data risposta positiva.

Infatti, non solo in tal senso sono formulate da anni, dalla Sezione Autonomie, le linee guida per la redazione dei questionari ai fini del controllo-monitoraggio ex art.1 commi 166 segg. L. n.266/2005, che escludono questa voce dalle spese da inserire nel questionario, stesso, ma nello stesso senso si è già più volte espressa questa Sezione, che ha ritenuto, da ultimo con *parere n.10/2012/PAR*, da cui la Sezione non ha motivo di discostarsi, che siffatte assunzioni stagionali (ma non anche altre spese finanziate con i proventi delle violazioni ex art. 208 C.d.S.) siano da escludere dal computo di che trattasi.

E' appena il caso di rilevare che a decorrere dall'anno 2014 la questione (per assunzioni

stagionali a t.d. di operatori di polizia locale da parte di comuni con popolazione inferiore a cinquemila abitanti a spiccata vocazione turistica, fattispecie che si attaglia perfettamente dal richiedente comune di Capalbio) ha trovato espressa soluzione, nel senso indicato dalla Sezione, per effetto del comma 31-bis dell'art.16 D.L. n. 138/2011 s.m.i., inserito dall'art.11 comma 4-quater D.L. n.90/2014 s.m.i. (*"A decorrere dall'anno 2014, le disposizioni dell'articolo 1, comma 557, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e successive modificazioni, in materia di riduzione delle spese di personale, non si applicano ai comuni con popolazione compresa tra 1.001 e 5.000 abitanti per le sole spese di personale stagionale assunto con forme di contratto a tempo determinato, che sono strettamente necessarie a garantire l'esercizio delle funzioni di polizia locale in ragione di motivate caratteristiche socio-economiche e territoriali connesse a significative presenze di turisti, nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente"*).

Orbene, nelle sopra esposte considerazioni è il deliberato della Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Toscana - in relazione alla richiesta formulata dal Consiglio delle autonomie con nota prot. n. 3969/1.13.9 del 28 febbraio 2013.

DISPONE

Copia della presente deliberazione è trasmessa al Presidente del Consiglio delle autonomie locali della Regione Toscana, e, per conoscenza, al Commissario straordinario del Comune di Capalbio e al Presidente del relativo Consiglio.

Così deciso in Firenze, nella Camera di consiglio del 09 ottobre 2014.

Il Presidente f.f.
f.to Cons. Maria Annunziata RUCIRETA

L'Estensore
f.to Cons. Nicola BONTEMPO

Depositata in Segreteria il 9 ottobre 2014

p. Il Funzionario preposto al Servizio di supporto
f.to Antonella Innocenti