



Corte dei Conti

Sezione delle Autonomie

N. 21/SEZAUT/2014/QMIG

Adunanza del 15 settembre 2014

Presieduta dal Presidente della Sezione delle autonomie, funzione di coordinamento
Mario FALCUCCI

Composta dai magistrati:

Presidenti di Sezione	Antonio DE SALVO, Adolfo Teobaldo DE GIROLAMO, Ciro VALENTINO, Salvatore SFRECOLA, Anna Maria CARBONE, Roberto TABBITA, Giovanni DATTOLA, Carlo CHIAPPINELLI, Maurizio GRAFFEO
Consiglieri	Teresa BICA, Carmela IAMELE, Lucilla VALENTE, Alfredo GRASSELLI, Rinieri FERONE, Paola COSA, Francesco UCCELLO, Adelisa CORSETTI, Andrea LIBERATI, Paolo VALLETTA, Alessandro PALLAORO, Laura D'AMBROSIO, Stefania PETRUCCI, Marco BONCOMPAGNI, Angela PRIA
Primi referendari	Francesco ALBO, Alessandra OLESSINA, Giuseppe TETI, Valeria FRANCHI
Referendari	Andrea LUBERTI

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

Vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e le successive modificazioni ed integrazioni;

Visto l'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

Visto l'art. 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni riunite con la deliberazione n. 14 del 16 giugno 2000, come dalle stesse modificato con le deliberazioni n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004, e da ultimo, ai sensi dell'art. 3, comma 62, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, dal Consiglio di Presidenza con la deliberazione n. 229/CP/2008 del 19 giugno 2008;

Vista la legge 4 marzo 2009, n. 15;

Visto l'art. 6, comma 4 del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, come da ultimo modificato dall'art. 33, comma 2, del d.l. 24 giugno 2014, n. 91, convertito dalla legge 11 agosto 2014 n. 116, in base al quale, al fine di prevenire o risolvere contrasti interpretativi rilevanti per l'attività di controllo o consultiva o per la risoluzione di questioni di massima di particolare rilevanza, la Sezione delle autonomie emana delibera di orientamento alla quale le Sezioni regionali di controllo si conformano;

Visto il quesito posto dal Sindaco del Comune di Scala (SA) con nota n. 1214 del 21 febbraio 2014;

Vista la deliberazione n. 148/2014, depositata in data 15 maggio 2014, con la quale la Sezione regionale di controllo per la Campania ha rimesso al Presidente della Corte dei conti la valutazione in ordine al deferimento della questione alla Sezione delle autonomie, ai sensi del richiamato art. 6, comma 4, del d.l. n. 174/2012 e s.m.i.;

Vista l'ordinanza n. 15 dell'11 agosto 2014 del Presidente della Corte dei conti con la quale, valutata l'insussistenza dei presupposti per il deferimento alle Sezioni Riunite, ai sensi dell'art. 17, comma 31, del d.l. n. 78/2009, la questione medesima è stata rimessa alla Sezione delle autonomie;

Vista la nota prot. n. 1030 del 3 settembre 2014, con la quale il Presidente della Corte dei conti ha convocato la Sezione delle Autonomie per l'odierna adunanza;

Udito il relatore, Consigliere Paola Cosa

PREMESSO

Con deliberazione n. 148/2014, depositata in data 15 maggio 2014, la Sezione regionale di controllo per la Campania, in esito alla richiesta di parere proposta, in data 21 febbraio 2014, dal Sindaco del Comune di Scala (SA), ha sospeso il giudizio, rimettendo gli atti al Presidente della Corte dei conti, per il deferimento della questione

alla Sezione delle autonomie, ai sensi dell'art. 6, comma 4, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, come da ultimo modificato dall'art. 33, comma 2, del d.l. 24 giugno 2014, n. 91 convertito dalla legge n. 116/2014.

La richiesta è stata rivolta direttamente dal Comune di Scala al fine di conoscere l'avviso della Sezione Regionale di controllo per la Campania in merito alla possibilità o meno di escludere gli oneri connessi all'assunzione di venti (20) unità di personale a tempo determinato (per dodici mesi) nell'ambito di un progetto, finanziato con fondi nazionali, ai sensi dell'art. 18, comma 1 lett. f), della legge 11 marzo 1988, n. 67 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato", dal computo delle spese di personale.

Al riguardo, giova rammentare che le disposizioni (art. 18, comma 1 della legge 11 marzo 1988, n. 67) invocate per il finanziamento del progetto di occupazione aggiuntiva denominato "Progetto n. 24 "Programma di salvaguardia e valorizzazione ambientale dell'area relativa ai territori di Amalfi, Ravello, Scala e Tramonti" prevedevano, in attesa della nuova disciplina relativa al programma triennale di salvaguardia ambientale, l'autorizzazione per un programma annuale, concernente l'esercizio in corso, di interventi urgenti per la salvaguardia ambientale, di una spesa complessiva di 870 miliardi di lire, dei quali 230 destinati specificamente alla realizzazione di progetti di occupazione aggiuntiva di giovani disoccupati, iscritti nelle liste di collocamento, successivamente ridotti a 190 miliardi di lire dalla legge 10 febbraio 1989, n. 45.

In particolare, il progetto del Comune di Scala, come precisato dallo stesso ente, prevedeva l'assunzione a termine di 20 giovani disoccupati, *chiamati ad attuare, dopo un'attività formativa non retribuita, interventi di salvaguardia e valorizzazione ambientale (...).* Il progetto è in corso di realizzazione e, come precisato dall'ente, *l'effettiva movimentazione di fondi, da un punto di vista finanziario, è avvenuta dall'esercizio 2009. Allo stato, pertanto, risulterebbero sostenute spese per manutenzioni straordinarie e competenze tecniche e risulterebbero già in fase di liquidazione (anche per gli effetti di cui al d.l. 35/2013) le competenze per l'attività formativa relative a fatture e debiti liquidi, certi ed esigibili al 31.12.2012.*

La richiesta formulata dal Comune di Scala riguarda anche il fatto che l'assunzione programmata contrasterebbe con i vincoli imposti dal Patto di stabilità interno e con i limiti fissati dal legislatore per le spese di personale, sia per quanto

riguarda il rispetto dei tetti alle assunzioni ex art. 9, comma 28, d.l. 78/2010 e s.m.i. e sia per quanto concerne la riduzione percentuale della spesa di personale, ai sensi dell'art. 1, comma 557, legge n.296/2006.

La Sezione Regionale di Controllo per la Campania ha valutato positivamente l'ammissibilità del parere richiesto sotto il profilo soggettivo, in quanto lo stesso, sebbene non sia stato veicolato per il tramite del Consiglio delle autonomie locali (organo previsto dallo Statuto regionale ma non ancora costituito) risulta, tuttavia, formulato dal Sindaco del Comune di Scala, organo di vertice dell'amministrazione comunale, legittimato ad esprimere la volontà dell'Ente, in quanto munito di rappresentanza legale esterna, ai sensi dell'art. 50 del decreto legislativo n. 267/2000.

In ordine all'ammissibilità del quesito sotto il profilo oggettivo, la Sezione remittente ha precisato come *la questione posta dall'ente in relazione alla specifica vicenda gestionale, che attiene a un progetto già in corso di realizzazione e per il quale sono già stati adottati dall'ente specifici provvedimenti, che hanno già avuto effetto nell'ordinamento giuridico, nonché sul bilancio del Comune medesimo, non possa essere esaminata nel merito, in quanto carente del necessario requisito di generalità ed astrattezza, nonché in considerazione del fatto che la funzione consultiva "non può avere ad oggetto fattispecie specifiche, né può estendersi sino ad impingere, in tutto o in parte, nell'ambito della discrezionalità, nonché nelle specifiche attribuzioni e responsabilità degli Enti interpellanti e dei loro organi.*

La Sezione remittente ha ritenuto, peraltro, di poter affrontare le ulteriori questioni, pure poste dall'Ente istante, circa il necessario rispetto di altre norme, cui il Comune risulta essere sottoposto ed, *in primis*, quelle attinenti al patto di stabilità, alla luce delle quali la stessa Sezione ha affermato che *l'esclusione dal patto di stabilità non opera per le spese sostenute dall'ente a carico dello Stato, della regione e della provincia, a meno che non vi sia una espressa previsione normativa che disponga tale esclusione*; nonché circa il rispetto dei limiti imposti dall'art. 1, comma 557, della legge n. 296/2006 ed il significato da attribuire alla nozione "spesa di personale".

Proprio quest'ultima disposizione porrebbe in evidenza un contrasto interpretativo emergente fra l'orientamento seguito da alcune Sezioni regionali di controllo (Emilia Romagna, Lazio, Liguria e Toscana) nelle pronunce recentemente adottate in merito (Sezione Emilia Romagna deliberazione n. 371/2012/PAR; Sezione Lazio deliberazione n. 23/2012/PAR; Sezione Liguria deliberazione n. 22/2014/PAR; Sezione Toscana, deliberazione n. 8/2010/PAR) - che considerano applicabile il vincolo

di riduzione alle sole spese finanziate con entrate in libera disponibilità dell'ente ed escludono quelle finanziate da risorse provenienti da enti diversi e caratterizzate da vincolo di destinazione - e la soluzione ermeneutica proposta in merito dalla Sezione regionale di controllo per la Lombardia, nella deliberazione n. 371/2013/PAR, ove l'esclusione dal computo delle spese di personale da sottoporre a riduzione è limitato ai soli casi espressamente previsti dalla legge. Ciò in linea con quanto indicato dalla Sezione delle autonomie nelle Linee Guida, cui devono attenersi ai sensi dell'art. 1, commi 166 e seguenti della legge n. 266/2005, gli organi di revisione degli enti locali per la predisposizione della relazione al rendiconto ed al bilancio di previsione.

La Sezione Regionale di controllo per la Campania, in considerazione del predetto contrasto interpretativo, rilevante non soltanto per l'attività consultiva ma anche per l'attività di controllo, ha sospeso la decisione e rimesso la questione alla valutazione del Presidente della Corte dei conti con deliberazione n. 148/2014.

Il Presidente della Corte dei conti, con l'ordinanza n. 15 del giorno 11 agosto 2014, ha deferito la questione alla Sezione delle autonomie, ai sensi dell'art. 6, comma 4, del d.l. n. 174/2012, fissando, con successiva convocazione, la discussione della questione al punto 2) dell'ordine del giorno dell'odierna adunanza.

La Sezione delle autonomie, prendendo atto della necessità di superare l'anzidetto contrasto interpretativo, ritiene che la questione prospettata dalla Sezione remittente rivesta i caratteri della questione di massima e meriti l'adozione di una pronuncia di orientamento.

CONSIDERATO

La Sezione è chiamata ad esprimere il proprio avviso in merito alla questione di massima sollevata, ai sensi dell'art. 6, comma 4, del d.l. n. 174/2012 e s.m.i., dalla Sezione regionale di controllo per la Campania con deliberazione n. 148/2014/PAR, concernente espressamente la possibilità o meno per l'ente locale di "escludere dal computo delle spese di personale, ai sensi del comma 557 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria per il 2007) e s.m.i., gli oneri coperti mediante finanziamenti aggiuntivi e specifici pubblici, in ragione della specifica destinazione conferita da norme di legge e nei limiti di quanto regolarmente speso e rendicontato".

La Sezione remittente, in tal modo, ha circoscritto l'ambito della questione prospettata dal Comune di Scala. Quest'ultimo, infatti, si è riferito, più in generale, alla possibilità o meno di escludere legittimamente dal computo delle spese di personale gli

oneri derivanti dall'assunzione a termine di venti unità di personale, finanziata con i fondi nazionali previsti dalla legge 11 marzo 1988, n. 67, evidenziando, al contempo, le difficoltà di conciliare le predette assunzioni sia con i vincoli imposti dal Patto di stabilità interno, sia con i limiti fissati dall'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010 per le assunzioni a tempo determinato ed, infine, anche con la riduzione della spesa complessiva, imposta dall'art. 1, comma 557, della legge n. 296/2006 e s.m.i.

In proposito, può osservarsi che tutte e tre le problematiche evidenziate dal Comune istante e riassunte nella richiesta di parere possono, in linea teorica, costituire oggetto di attività consultiva, in quanto rientranti nell'accezione *dinamica* del concetto di "materia di contabilità pubblica", di cui alla deliberazione delle Sezioni Riunite n. 54/CONTR/2010, da ultimo, ripresa dalla delibera n. 3/SEZAUT/2014, ove la Corte ha ribadito che *"materie, estranee, nel loro nucleo originario, alla contabilità pubblica – in una visione dinamica dell'accezione che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri – possono ritenersi ad essa riconducibili, per effetto della particolare considerazione riservata dal Legislatore, nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica"*.

E' anche da aggiungersi che la previsione contenuta nel citato comma 28 dell'art. 9 del d.l. n. 78/2010 di una specifica ipotesi sanzionatoria a carico dei funzionari dell'ente che provvedano ad assunzioni *contra-legem*, rilevata dalla Sezione remittente, non esclude che il quesito, come posto originariamente dal Comune istante, risulti diretto a conoscere la legittimità dell'esclusione degli oneri derivanti dalle assunzioni a tempo determinato, finanziate con fondi nazionali, dal computo della spesa di personale, ai diversificati fini di verifica dei limiti e vincoli imposti dal legislatore e che, pertanto, esso possa considerarsi ammissibile oggettivamente.

La questione, infatti, involge una tematica connessa alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro degli specifici obiettivi di contenimento della spesa pubblica, sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica, contenuti nelle leggi finanziarie (ora leggi di stabilità), e la soluzione si fonda su un'attività di interpretazione di norme che regolano la gestione finanziaria e che sovrintendono al coordinamento della finanza pubblica, nonché alla salvaguardia degli equilibri di bilancio.

Conclusivamente sul punto, si ritiene che possa essere considerata oggettivamente ammissibile la questione sottoposta dalla Sezione remittente, il cui

oggetto, così come precisato sopra, consiste nell'interpretazione delle disposizioni recate dall'art.1, comma 557, della legge n. 296/2006 e della definizione di spesa di personale; questione nel cui ambito, pur nel sostanziale rispetto del *thema decidendum* proposto, possono riconfluire, in quanto ad essa connessi e correlati, anche gli ulteriori aspetti evidenziati nella richiesta formulata dal Comune istante e più strettamente attinenti al rispetto dei vincoli imposti dal Patto di stabilità interno, nonché ai limiti alle assunzioni a tempo determinato previsti dall'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010 e s.m.i., così come modificato dalla novella normativa introdotta dall'art. 11, comma 4 bis, del d.l. n. 90/2014.

Premesso quanto sopra, deve, tuttavia, sottolinearsi che nella fattispecie sottoposta all'attenzione della Sezione emergono, in modo evidente, aspetti gestionali, riguardanti un progetto già in corso di realizzazione e per il quale sono stati adottati dall'ente richiedente specifici provvedimenti, che hanno prodotto i propri effetti nel mondo giuridico, nonché sul bilancio comunale. Aspetti gestionali che esulano dall'ambito dell'attività consultiva intestata alla Corte dei conti, poiché difettano dei presupposti della generalità e dell'astrattezza e sui quali il parere - anche al fine di non tradursi in una valutazione *ex post* di vicende amministrative, che potrebbero essere oggetto di contenzioso davanti ai competenti organi giurisdizionali - non può, in alcun modo, incidere.

Cionondimeno, questi ultimi aspetti non sembrano impedire alla Sezione di affrontare il quesito prospettato su un piano generale ed astratto e di esprimere il proprio avviso in merito, limitatamente al richiamo delle disposizioni in materia vigenti e dei principi normativi ai quali i competenti organi dell'amministrazione comunale potranno riferirsi, nell'esercizio della propria discrezionalità, per assumere le determinazioni di competenza, salvaguardando tanto l'autonomia gestionale dell'ente richiedente quanto la posizione di terzietà ed indipendenza, rivestita dalla Corte dei Conti nell'esercizio della funzione consultiva, istituzionalmente intestatale.

2. Per quanto riguarda il merito ed, in particolare, i vincoli imposti dal Patto di stabilità interno, la cui mancata osservanza viene paventata dal Comune istante quale conseguenza delle assunzioni in attuazione del progetto di occupazione aggiuntiva di cui trattasi, va rammentato che, considerata la vigente normativa (art. 31, comma 10, della legge 12 novembre 2011, n. 183 legge di stabilità per il 2012), nel saldo finanziario di competenza mista non sono ricomprese le risorse provenienti direttamente

o indirettamente dall'Unione Europea, né le relative spese di parte corrente o in conto capitale sostenute dagli enti. (cfr. sul punto anche le indicazioni operative fornite dalla Ragioneria Generale dello Stato nella circolare n. 6 del 18 febbraio 2014.)

L'esclusione non opera, invece, per i cofinanziamenti nazionali ossia, come precisato dalla citata circolare, per le spese connesse alla quota di cofinanziamento a carico dello Stato, delle Regioni o delle Province, alla luce della *ratio* stessa dell'esclusione delle risorse provenienti dall'UE, che deve essere ricercata nella necessità di non ritardare l'attuazione di interventi che vedano la partecipazione di più paesi europei.

3. Per quanto attiene ai limiti imposti alle assunzioni a tempo determinato ex art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010 e s.m.i., deve rammentarsi che le norme in commento sono state più volte modificate dal legislatore, da ultimo, intervenuto con alcune disposizioni contenute nel d.l. 24 giugno 2014, n. 90 convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114.

Alla luce delle modifiche introdotte in sede di conversione, l'attuale formulazione del comma 28, pur mantenendo fermo il limite della spesa sostenuta nel 2009 per la stessa finalità, esclude dall'applicazione, a decorrere dal 2013, le spese sostenute dagli enti locali per assunzioni strettamente necessarie a garantire l'esercizio delle funzioni di polizia locale, di istruzione pubblica e del settore sociale, nonché le spese sostenute per lo svolgimento di attività sociali mediante forme di lavoro accessorio di cui all'art. 70, comma 1, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276.

Inoltre, le citate disposizioni stabiliscono che 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 legge n. 296/2006, nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente, possono effettuare assunzioni a tempo determinato oltre il limite previsto del 50% della spesa utilizzata per le stesse finalità nell'anno 2009.

Quest'ultima disposizione conferma quanto sopra argomentato in ordine alla stretta connessione esistente fra le problematiche affrontate dal Comune istante, come riassunte nella questione sottoposta al vaglio della Sezione, tutte in generale riconducibili alla disciplina vincolistica in materia di spesa di personale, che costituisce il principale aggregato di spesa corrente, nonché una voce di spesa di notevole impatto, in quanto essa assorbe rilevanti risorse finanziarie degli enti locali.

In quest'ottica può essere ribadito l'indirizzo che fino ad ora ha considerato che, al di fuori delle ipotesi espressamente contemplate dal legislatore, solo la quota di oneri per assunzioni a tempo determinato, sostenuti facendo ricorso a risorse comunitarie possa essere esclusa dal computo del limite del 50% della spesa sostenuta per la stessa finalità nel 2009. Ciò in linea con l'orientamento espresso da alcune Sezioni Regionali di controllo e con l'interpretazione fornita in materia di spesa per il personale anche dalla circolare Mef n. 9 del 17 febbraio 2006, che esclude alcune voci di spesa, fra cui quella relativa ad assunzioni totalmente a carico di finanziamenti comunitari.

4. Infine, a proposito degli obblighi di riduzione della spesa di personale previsti dall'art. 1, comma 557, della legge n. 296/2006, il conflitto interpretativo, evidenziato con riferimento alle delibere citate dalla Sezione remittente deve essere meglio precisato, in quanto, esso appare, in concreto, limitato alle pronunce adottate, da una parte, dalla Sezione di controllo per la Regione Liguria (delibera n. 22/2014/PAR) e, dall'altra parte, dalla Sezione di controllo per la Regione Lombardia (delibera n. 281/2013/PAR).

Infatti, diversamente dalle altre citate dalla delibera n. 148/2014 (ovvero le delibere della Sezione Toscana n. 8/2010; della Sezione Emilia Romagna n. 371/2012 e della Sezione Lazio n. 23/2013) che riguardavano spese di personale sostenute con oneri a carico dell'UE, le delibere n. 22 e n. 281 riguardano entrambe spese di personale sostenute con il ricorso non a fondi comunitari o privati, bensì pubblici ed, in particolare, in un caso a finanziamenti INPS e nell'altro a fondi della Regione Lombardia.

Nella delibera n. 22/2014/PAR la Sezione Liguria ha sostenuto che nel calcolo della spesa di personale a tempo determinato, anche ai fini del rispetto del limite fissato dall'art. 1, comma 557, della legge n. 296/2006, non debbano rientrare gli importi derivanti da contratti di assunzione, il cui costo sia finanziato interamente da fondi europei o da altri enti pubblici o privati.

In tal modo, la Sezione Liguria, accomunando nella dizione *enti pubblici o privati* tutte le fonti per così dire "altre" rispetto al bilancio comunale, ha sostanzialmente esteso anche alle spese sostenute con il ricorso a finanziamenti pubblici (compresi eventualmente quelli statali o regionali) l'ambito di applicazione delle argomentazioni utilizzate dalle anzidette Sezioni, per motivare la soluzione adottata con

riferimento specifico a spese di personale integralmente coperte da fondi comunitari o privati.

La Sezione di controllo per la Lombardia, nella delibera n. 281 del 2013, diversamente argomentando, ha affermato che, al di fuori dei casi espressamente previsti dalla legge, la provenienza dalla Regione delle risorse per il finanziamento delle spese di personale, non esclude il loro computo nei tetti fissati per la riduzione ex art. 1, comma 557, della legge n. 296/2006.

L'anzidetta interpretazione risulta, correttamente, fondata su un dato testuale rinvenibile nelle disposizioni recate dal citato art. 31, comma 10, della legge n. 183/2011, specificamente riferite ai vincoli del Patto, nonché nelle indicazioni ribadite nelle "Linee guida" dirette agli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali ex art.1, commi 166 e seguenti della legge n. 266/2005, da ultimo adottate, per la relazione al rendiconto 2013, con delibera n. 11/SEZAUT/2014/INPR dalla Sezione delle autonomie (cfr. GU n. 38 dell'8 maggio 2014 punto 6. *Spese di personale - 6.3 componenti da sottrarre all'ammontare della spesa ai sensi dell'art. 1, comma 557, della legge n. 296/2006* ove tra le componenti escluse dal computo, in ragione della loro fonte di finanziamento, sono individuate le spese di personale totalmente a carico di finanziamenti comunitari o privati).

A tale ultimo riguardo, vale la pena rammentare che le Sezioni Riunite nella delibera n. 27/CONTR/11 hanno affermato che, pur avendo le "Linee guida" carattere non immediatamente precettivo ma di indirizzo programmatico, vincolante nei confronti dei revisori degli enti tenuti alla compilazione, tuttavia, esse svolgono un'azione di rafforzamento e sostegno ai fini di coordinamento della finanza pubblica ed assumono, in tal modo, rilevanza di canone di riferimento unitario, il cui stesso "grado di resistenza" va adeguatamente salvaguardato anche nell'ambito dell'attività consultiva.

5. Premesso quanto sopra, nel ribadire quanto affermato dalle Sezioni Riunite nell'anzidetta delibera n. 27/CONTR/2011 a proposito delle disposizioni recate dal comma 557 dell'articolo unico della legge finanziaria per il 2007 (legge 296/2006), esplicitamente riferite agli enti locali assoggettati al patto di stabilità interno (ai quali è dedicata una disciplina differenziata rispetto a quella posta per gli enti "fuori patto") nonché degli obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica, che connotano l'intera disciplina vincolistica e che costituiscono un canone di riferimento di un regime

normativo specificamente definito, si rammenta che la stessa disciplina indica *le misure organizzative, da modulare nell'ambito dell'autonomia degli enti, atte ad assicurare il raggiungimento degli obiettivi di contenimento e che tali misure devono rivolgersi prioritariamente alla riduzione dell'incidenza percentuale rispetto al complesso delle spese correnti, al contenimento della spesa per il lavoro flessibile, alla razionalizzazione ed allo snellimento delle strutture burocratico amministrative, nonché al contenimento delle dinamiche di crescita della contrattazione integrativa*. Inoltre, ai fini dell'applicazione del comma 557, costituiscono spese di personale anche quelle sostenute per i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, per la somministrazione di lavoro, ecc...

Deve rammentarsi, altresì, che nell'ambito della disciplina recata dalle citate disposizioni, in vista del rispetto dell'obbligo di riduzione della spesa, la legge di conversione del d.l. 24 giugno 2014, n. 90 ha previsto (cfr. comma 557 - *quater*) che, a decorrere dal 2014, ai fini dell'applicazione del comma 557, gli enti dovranno assicurare, nell'ambito della programmazione triennale dei fabbisogni di personale, il contenimento delle spese di personale con riferimento al valore medio del triennio precedente la data di entrata in vigore, ovvero, presumibilmente, il valore medio 2011-2013.

Tali riduzioni, in forza del comma 4 *quater* dell'art. 11 del predetto decreto n. 90 del 2014, non trovano applicazione nei confronti dei comuni, con popolazione compresa fra i 1001 ed i 5000 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 .

Le anzidette novelle, pur avendo introdotto modifiche importanti nella disciplina vincolistica di che trattasi, non sembrano avere incidenza diretta sulla questione posta dal Comune di Scala prima della loro entrata in vigore, giacché le stesse appaiono principalmente finalizzate ad individuare, in analogia a quanto era già previsto (esercizio 2008) dal comma 562 per gli enti non sottoposti alle regole del patto di stabilità interno (attualmente i comuni fino ai 1000 abitanti), il parametro temporale di riferimento, fino ad ora definito in modo *dinamico* dalla giurisprudenza contabile.

Soprattutto, si ritiene che lo *ius superveniens*, in quanto non incidente sulla questione trattata, non impedisca alla Sezione, nel consueto spirito collaborativo ed in ottemperanza alle disposizioni di cui all'art. 6, comma 4, del d.l. n. 74/2012, come da ultimo modificate dal d.l. n. 91/2014, in un'ottica di prevenzione, oltre che di soluzione di contrasti interpretativi, di esprimersi in merito alla questione posta nei limitati ambiti e confini sopra individuati.

Infine, deve evidenziarsi che 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 *subjecta materia* e, dall'altra, la validità della linea ermeneutica (*ubi lex voluit dixit*) di stretta interpretazione del dettato normativo, fino ad ora seguita.

6. Conclusivamente si ritiene di voler confermare l'orientamento espresso dalla Sezioni regionali di controllo nelle citate delibere riferite a spese di personale non direttamente a carico del bilancio comunale e che trova riscontro, per quel che riguarda i limiti imposti dall'art. 1, comma 557, della legge finanziaria per il 2007, nelle indicazioni, da ultimo, ribadite dalla delibera della Sezione delle autonomie n. 11/SEZAUT/2014/INPR.

Pertanto, i vincoli imposti dal legislatore statale all'incremento dell'aggregato "spesa di personale" devono considerarsi cogenti ed, in assenza di una specifica previsione normativa, si ritiene di poter escludere dal computo della spesa di personale, ai fini della verifica del rispetto dei limiti fissati dal predetto comma 557, solo gli importi derivanti da contratti di assunzione, il cui costo sia totalmente finanziato a valere su fondi dell'Unione Europea o privati.

Ciò in considerazione della 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.

P.Q.M.

La questione di massima rimessa dalla Sezione regionale di controllo per la Campania, con deliberazione n. 148/2014, come ricostruita in parte motiva, trova soluzione, sulla base delle argomentazioni addotte, secondo il seguente criterio di orientamento:

“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”.

La Sezione regionale di controllo per la Campania renderà il parere richiesto tenendo conto delle indicazioni enunciate nel presente atto di orientamento, al quale si conformeranno tutte le Sezioni regionali di controllo, ai sensi dell'art. 6, comma 4, del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, come da ultimo modificato dall'art. 33, comma 2, del d.l. 24 giugno 2014, n. 91, convertito dalla legge n. 116/2014.

Così deliberato in Roma, nell'adunanza del 15 settembre 2014.

Il Relatore

F.to Paola Cosa

Il Presidente

F.to Mario Falcucci

Depositata in segreteria il 3 ottobre 2014

Il Funzionario incaricato

F.to Daniela Cerimoniale