



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

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Antonio Caruso	Consigliere (relatore)
dott. Angelo Ferraro	Consigliere
dott. Giancarlo Astegiano	I Referendario
dott. Gianluca Braghò	Referendario
dott. Massimo Valero	Referendario
dott. Alessandro Napoli	Referendario
dott.ssa Laura De Rentiis	Referendario

Nell'adunanza del 2 luglio 2010

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, e successive modificazioni;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione n. 14 del 16 giugno 2000 e modificato con successive deliberazioni n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004, nonché con la deliberazione n. 229 in data 19 giugno 2008 del Consiglio di Presidenza;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 67 recante il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la legge 4 marzo 2009, n. 15;

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'art 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003;

Vista la nota prot. n. 12731 del 18 giugno 2009 con la quale il Sindaco del Comune di Castiglione delle Stiviere (MN) ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente di questa Sezione di controllo ha convocato la Sezione per deliberare, tra le altre, sulla richiesta proveniente dal Comune Castiglione delle Stiviere (MN);

Udito il relatore, Cons. Antonio Caruso.

PREMESSO

Il Sindaco del Comune di Castiglione delle Stiviere, ente capofila della gestione dei piani di zona del distretto di Gudizzolo della provincia di Mantova, formula una richiesta di parere inerente le spese per il personale.

Nello specifico l'organo di vertice dell'ente:

- rappresenta che per la gestione dei servizi sociali gli enti convenzionati fanno riferimento a diverse tipologie di finanziamento delle attività: trasferimenti regionali all'ente capofila delle risorse inerenti al Fondo nazionale di cui alla Circolare 4; il Fondo regionale delle non autosufficiente; il Fondo nazionale delle politiche sociali. In aggiunta a tali trasferimenti gli enti convenzionati integrano con proprie quote le entrate necessarie allo svolgimento dei servizi sociali;
- precisa che tra le varie attività si colloca la possibilità di utilizzare i Buoni Lavoro di cui all'art. 70 del decreto legislativo n. 276 del 2003, altresì richiamato dal decreto legislativo n. 165 del 2001 all'interno del secondo comma, art. 36, rubricato quest'ultimo "Utilizzo di contratti di lavoro flessibile";
- puntualizza l'utilizzabilità del lavoro accessorio in parola anche da parte degli enti locali ai sensi della legge finanziaria del 2010 nonché la particolare adeguatezza di tale modalità di attività lavorativa nell'espletamento delle attività pratiche sul territorio ai fini della gestione dei piani di zona;
- chiede di conoscere se le spese summenzionate rientrano *"nel concetto di spese sul personale di cui al comma 557 e al comma 562 della legge finanziaria 2007 e successive modifiche ed integrazioni precisando che:*
 - a. *sono finanziate da trasferimenti Regionali così come sopra elencati;*
 - b. *i buoni lavoro non vengono attivati con la finalità principale dell'attività lavorativa a favore dell'ente quanto piuttosto per un fine di solidarietà ai fini di un'assistenza sociale e valorizzazione della persona".*

IN VIA PRELIMINARE
Sull'ammissibilità della richiesta

La richiesta di parere in esame è intesa ad avvalersi della facoltà prevista dalla norma contenuta nell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, la quale dispone che le Regioni, i Comuni, le province e le Città metropolitane possono chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti "pareri in materia di contabilità pubblica".

La funzione consultiva delle Sezioni regionali è inserita nell'ambito delle competenze che la legge n. 131 del 2003, recante adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha attribuito alla Corte dei conti.

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Villongo 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 e 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 11 febbraio 2009, n. 36).

Con specifico riferimento all'ambito di legittimazione soggettiva ed oggettiva degli enti in relazione all'attivazione di queste particolari forme di collaborazione, è ormai consolidato l'orientamento che vede nel caso del Comune, il Sindaco o, nel caso di atti di normazione, il Consiglio comunale quale organo che può proporre la richiesta.

Inoltre, è acquisito ed incontestato che non essendo ancora insediato in Lombardia, pur se formalmente costituito, il Consiglio delle Autonomie, previsto dall'art. 123 della Costituzione e dallo Statuto della Regione Lombardia, i Comuni e le Province possano, nel frattempo, chiedere direttamente i pareri alla Sezione regionale.

Ad oggi, precisamente, in attuazione della norma costituzionale da ultimo citata e dell'art. 54 dello Statuto d'autonomia della Lombardia, è stata emanata la legge regionale n. 22 del 2 ottobre 2009, recante disposizioni sulla "Disciplina del Consiglio delle Autonomie Locali della Lombardia". Le disposizioni finali di cui all'art. 14 di tale legge, tuttavia, rimandano il momento costitutivo ed il primo insediamento del CAL in seguito alle prime elezioni per il rinnovo del Consiglio Regionale successive alla sua entrata in vigore.

Riguardo al profilo oggettivo, limiti vanno stabiliti solo in negativo. In proposito deve essere posto in luce che la nozione di "contabilità pubblica" deve essere intesa nell'ampia accezione che emerge anche dalla giurisprudenza della Corte dei Cassazione in tema di giurisdizione della Corte dei conti ed investe così tutte le ipotesi di spendita di denaro pubblico oltre che tutte le materie di bilanci pubblici, di procedimenti di entrata e di spesa, di contrattualistica che tradizionalmente e pacificamente rientrano nella nozione: d'altro canto la norma in discussione non fissa alcun limite alle richieste di altre forme di collaborazione.

In negativo, senza peraltro voler esaurire la casistica, va posta in luce l'inaammissibilità di richieste che interferiscono con altre funzioni intestate alla Corte ed in particolare con l'attività giurisdizionale, che si risolvono in scelte gestionali, di esclusiva competenza degli amministratori degli enti, che attengano a giudizi in corso, che riguardino attività già svolte, dal momento che i pareri sono propedeutici all'esercizio dei poteri intestati agli amministratori e dirigenti degli enti e non possono essere utilizzati per asseverare o contestare provvedimenti già adottati.

La richiesta di parere appare ammissibile sia sotto il profilo soggettivo, in quanto posta dall'organo rappresentativo dell'ente locale, il Sindaco, sia sotto quello oggettivo per l'attinenza alla materia di contabilità pubblica, vertendo, in particolare nell'ambito della gestione delle spese del personale, che costituisce uno dei principali ambiti di intervento individuati dalla legislazione finanziaria nel contesto più generale delle politiche mirate alla riduzione della spesa pubblica.

Alla luce della riscontrata presenza delle condizioni di ammissibilità, pertanto, tale richiesta può essere esaminata nel merito.

NEL MERITO

La normativa vigente in tema di contenimento delle spese di personale – di cui all'art 1, commi 557 e 562, della legge n. 296/2006 e successive modificazioni - non offre una puntuale definizione delle componenti della spesa del personale utilizzate ai fini delle regole di contenimento della dinamica retributiva ed occupazionale, ma si limita a stabilire (art 76 D.L. n. 112/2008 come modificato dalla legge di conversione n. 133/2008) che costituiscono spese di personale *"anche quelle sostenute per i rapporti*

di collaborazione continuata e continuativa, per la somministrazione di lavoro, per il personale di cui all'art 110 del decreto legge 18 agosto 2000, n. 267 nonché per tutti i soggetti a vario titolo utilizzati, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, in strutture ed organismi variamente denominati o comunque facenti capo all'ente".

Trattasi di una formulazione molto ampia ed onnicomprensiva che non assume carattere di tassatività.

È da dire in proposito che, salvo che per la fattispecie relativa al personale utilizzato in società partecipate, le altre tipologie di spesa sono sempre state incluse negli anni precedenti nel computo della spesa per il personale, in base alle indicazioni ed ai chiarimenti resi nel tempo a livello ministeriale e dalle Sezioni regionali della Corte dei conti e che ora risultano sostanzialmente tradotti in norma di diritto positivo (nello stesso senso, tra gli altri, il parere reso da questo collegio con deliberazione n. 811 del 2009).

Per quanto attiene alle componenti escluse dal computo – fermo restando il principio generale che il calcolo della spesa deve tener conto di tutte le voci che concorrono a formare la retribuzione complessiva (Sez. reg., controllo Lombardia, n. 25/2006; Sez. reg., controllo Veneto, parere in data 28.6. 2007) – la giurisprudenza consultiva della Corte e la prevalente dottrina ritengono che detrazioni possano essere operate esclusivamente nei casi in cui la componente di spesa sia incomprimibile (come nell'ipotesi di oneri per assunzioni obbligatorie per legge) o sia a totale o parziale rimborso di altre amministrazioni o 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 (tra gli altri, parere n. 8/PAR/2007 Sez .reg contr. Puglia, deliberazione n. 94/2007/CONS Sez reg. contr. Veneto).

L'espressione letterale recata nella norma ex art. 76, comma 1, sopra riportata, ricomprende anche ipotesi quale quella in esame, che sembra rientrare nella più generale tipologia del lavoro accessorio, ossia di una delle forme contrattuali flessibili di assunzione e di impiego del personale di cui le amministrazioni pubbliche possono avvalersi, nel rispetto delle procedure di reclutamento vigenti, per rispondere ad esigenze temporanee ed eccezionali (art. 36 comma 2 del D. Lgs. n. 165/2001 come modificato dall'art. 17 comma 26 lett. a) del D.L. 1° luglio 2009 n. 78, conv. in L. n. 102/09).

La fattispecie in questione, infatti, rientra tra quelle attività lavorative di natura occasionale rese nell'ambito di attività istituzionali a carattere sociale e solidale, eccezionalmente ammissibili anche in caso di committenza pubblica, ex art. 70 comma 1 lettera d) del decreto legislativo n. 276/2003.

L'assetto normativo di riferimento, afferente il lavoro accessorio negli enti locali, è stato nel tempo contrassegnato da ripetuti interventi di modifica avviati da un unitario disegno di progressivo ampliamento dell'ambito oggettivo di applicazione.

Il lavoro accessorio, nella prima stesura del D.Lgs. 10 settembre 2003 n.276 artt. 70- 71- 72, era destinato a regolare una serie di attività marginali: si rivolgeva a destinatari a rischio di esclusione sociale e con difficoltà di inserimento nel mondo del lavoro (disoccupati da oltre un anno, casalinghe, studenti, pensionati, disabili, extracomunitari e soggetti in comunità di recupero). Scopo della norma era quello di fare emergere delle prestazioni che, per la loro modesta entità, erano certamente destinate ad incrementare l'area del lavoro nero. Il lavoro accessorio era soggetto a un doppio limite: 30 giorni e non più di 3000 Euro nel corso dell'anno solare e nei confronti dello stesso committente.

Con il decreto legge n. 35/2005, convertito nella legge n.80/2005, è stato eliminato il limite temporale di 30 giorni nell'anno solare ed elevato il tetto reddituale a 5.000 euro nell'anno solare nei confronti del medesimo committente e a 10.000 euro nell'anno fiscale per le sole imprese familiari.

Successivamente l' art. 22 del decreto legge n. 112/2008, convertito nella legge 6 agosto 2008 n.133, ha riscritto il comma 1 dell'art. 70 il cui campo di applicazione si estende all'agricoltura e ai lavori domestici nell'ambito dell'impresa familiare, alle attività lavorative rese nei periodi di vacanza dai giovani con meno di 25 anni di età regolarmente iscritti a un ciclo di studi universitario o ad un istituto scolastico di ogni ordine e grado. Il lavoro accessorio viene altresì esteso all'attività di consegna porta a porta e alla vendita ambulante di stampa quotidiana e periodica. La platea dei destinatari viene ampliata con l'abrogazione dell'elenco tassativo di soggetti destinatari di cui all'art. 71 D. Lgs. n. 276/03, per cui chiunque può essere impiegato con il lavoro accessorio.

Infine l'art.7 ter del decreto legge n. 5/2009, convertito nella legge 9 aprile 2009 n.33, ha esteso l'ambito del lavoro accessorio includendovi anche le manifestazioni sportive, culturali fieristiche o caritatevoli o lavoro di emergenza o di solidarietà anche in caso di committente pubblico. I lavoratori under 25 anni sono ammessi al lavoro accessorio anche nei week end e in ogni settore produttivo. Si estende ai pensionati in ogni settore produttivo e alle casalinghe relativamente alle attività agricole di carattere stagionale. Infine, in via sperimentale per il 2009 il lavoro accessorio è ammesso in tutti i settori produttivi per i percettori di trattamenti di integrazione salariale nel limite massimo di 3000 euro.

Da ultimo la legge finanziaria 2010, ai commi 148 e 149 dell'art. 2, è intervenuta sull'art. 70 del D.L.gs 276/03. In particolare il comma 148 amplia l'ambito di applicazione della disciplina alle attività svolte nei maneggi e nelle scuderie e

nell'ambito di qualsiasi settore produttivo da parte di prestatori di lavoro con contratto di lavoro part-time. E' stata, altresì, ampliata la possibilità di ricorso al lavoro accessorio da parte del committente pubblico e in particolare degli enti locali, è stato inserito il comma 2 ter all'art.70 del D.Lgs 276/03 in cui si precisa che il ricorso al lavoro accessorio da parte del committente pubblico e degli enti locali è consentito nel rispetto dei tetti massimi di spesa per il personale e ove previsto dal patto di stabilità interno.

Dall'esame del prefato excursus storico si evince, pertanto, che attualmente, come risulta anche dalla circolare esplicativa dell'INPS n. 17 del 2010, il riformulato art. 70 del D.Lgs. 276/03 legittima le committenti pubbliche, tra le quali gli enti locali, ad avvalersi delle prestazioni occasionali di tipo accessorio nei seguenti ambiti o settori di attività:

- lavori di giardinaggio, pulizia, manutenzione di edifici, strade, parchi, monumenti (art. 70, comma 1, lett. b);
- manifestazioni sportive, fieristiche, culturali o caritatevoli o lavori di emergenza o solidarietà (con ricorso ai voucher) (art. 70, comma 1, lett. d);
- qualunque tipologia in tutti i settori produttivi. Il disposto normativo, tuttavia, circoscrive le categorie dei soggetti che possono rendere le prestazioni in tale ambito, menzionando esclusivamente:
 - a. giovani con meno di 25 anni, regolarmente iscritti a un ciclo di studi presso l'università o istituto scolastico di ogni ordine e grado, nei periodi di vacanza e il sabato e domenica; studenti universitari regolarmente iscritti in tutti i periodi dell'anno, anche per impiego in scuole e università (art. 70, comma 1, lett.e);
 - b. pensionati (art. 70, comma1, lett. h bis);
 - c. soggetti percettori di misure di sostegno al reddito (anno 2010) (art. 70, comma 1 bis);
 - d. lavoratori in part-time (anno 2010).

Nel tentativo di trarre delle considerazioni conclusive di sintesi dalle argomentazioni che precedono, questa Sezione ritiene che il lavoro accessorio viene computato nelle spese sostenute dall'ente locale per il personale.

Tale assunto è stato avvalorato a livello legislativo dalla legge n. 191 del 2009 (finanziaria 2010), che risolve così una "vexata quaestio" ponendosi come norma di interpretazione autentica rispetto dell'art.1 comma 557 della legge finanziaria 2007. Quest'ultima, infatti, non contemplava espressamente le prestazioni di lavoro accessorio e occasionale tra le spese per il personale ma si limitava alle sole prestazioni rese in regime di Co.Co.Pro. Con la legge finanziaria 2010 anche le spese

per i rapporti di lavoro accessorio sono computabili entro i tetti di spesa per il personale e, per i Comuni che vi sono soggetti, al Patto di stabilità.

Trasponendo le coordinate sopra tracciate al quesito che ci occupa, la Sezione ritiene che i buoni lavoro di cui all'art. 70 del già richiamato decreto legislativo n. 276/2003 rientrino nel novero delle spese del personale di cui ai commi 562 e 557 della legge n. 296 del 2006 e successive modifiche, potendo trovarvi eccezione alla luce dei copiosi arresti giurisprudenziali unicamente le spese decisamente incompressibili, quali quelle conseguenti alle assunzioni obbligatorie delle categorie protette nei limiti percentuali fissati ex lege, quelle risolvendosi in mere partite di giro o a totale carico di finanziamenti comunitari o privati. Per l'effetto, non trovano la giusta collocazione nella predetta preclusione dal computo delle spese per il personale di cui ai prefati articoli di legge le risorse provenienti da trasferimenti di quei centri di spesa che compongono la finanza pubblica complessiva, tutti unitariamente tenuti alla tenuta dei bilanci pubblici, quindi al rispetto dei vincoli derivanti in ultima istanza dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea.

Da ultimo, non rileva neppure il secondo inciso formulato nella richiesta di parere, cioè a dire il fatto che i buoni lavoro non vengono attivati con la finalità principale dell'attività lavorativa a favore dell'ente quanto piuttosto per un fine di solidarietà ai fini di un'assistenza sociale e valorizzazione della persona. Il connotato che contraddistingue i rapporti in esame non assume valenza teleologica, assurgendo a requisiti indispensabili unicamente la loro natura accessoria ed occasionale nonché la circostanza che le prestazioni lavorative siano svolte direttamente a favore dell'utilizzatore della prestazione, senza il tramite di intermediari.

P.Q.M.

nelle considerazioni espresse è il parere della Sezione.

Il Relatore
(Cons. Antonio Caruso)

Il Presidente
(Dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria
Il 6 luglio 2010
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)