

Deliberazione n. 31/2018/PAR



Repubblica italiana

Corte dei Conti

La Sezione di controllo per la Regione Sardegna

composta dai magistrati:

dott. Francesco Petronio	Presidente
dott.ssa Maria Paola Marcia	Consigliere
dott.ssa Valeria Mistretta	Consigliere
dott.ssa Lucia d'Ambrosio	Consigliere
dott.ssa Valeria Motzo	Consigliere - relatore
dott.ssa Michela Muti	I Referendario

nella camera di consiglio del 3.7.2018;

Visto l'articolo 100, comma II, della Costituzione;

Visto il T.U. delle Leggi sulla Corte dei conti, approvato con il R.D. 12 luglio 1934 n. 1214 e successive modificazioni;

Visto il Decreto del Presidente della Repubblica 16.1.1978 n. 21 recante le norme di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Sardegna;

Vista la Legge 14.1.1994 n. 20;

Visto l'articolo 7, comma VIII, della Legge 5.6.2003 n. 131;

Visti gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie con la delibera 27.4.2004, come modificata ed integrata dalla deliberazione n.

9/SEZAUT/2009/INPR del 3.7.2009 e dalla deliberazione n. 54/CONTR del 17.11.2010 delle Sezioni Riunite in sede di controllo;

Vista la deliberazione n. 10 del 17.4.2018 con cui il Consiglio delle Autonomie Locali ha trasmesso la richiesta di parere inoltrata dal Sindaco del Comune di Sorso;

Vista la nota n. 73059700 del 24.5.2018 con cui il Presidente della Sezione ha nominato il Consigliere Valeria Motzo relatore del parere in questione;

Vista la nota del 2.7.2018 prot. n. 73975143 con la quale il predetto magistrato ha deferito la proposta di parere per la discussione collegiale;

Vista l'ordinanza n. 10 del 2.7.2018 con la quale il Presidente della Sezione ha convocato in data odierna la stessa Sezione per deliberare sul parere richiesto;

Udito il Consigliere Valeria Motzo;

PREMESSO

Il Consiglio delle Autonomie Locali della Regione Autonoma della Sardegna ha trasmesso a questa Sezione, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della Legge del 5.6.2003 n. 131, la richiesta di parere inoltrata dal Sindaco del Comune di Sorso ritenendola ammissibile.

Con il predetto quesito il Sindaco rappresenta che:

- il Comune di Sorso ha circa 14.700 abitanti e, pertanto, è soggetto ai limiti in materia di spesa per il personale previsti dall'art. 1, comma 557, della L. n. 296/2006 e dall'art. 9, comma 28, del D.L. n. 78/2010 convertito con la L. n. 122/2010;
- la Direzione generale del lavoro dell'Assessorato regionale del lavoro con la nota del 6.4.2018, prot. n. 14851, ha comunicato

all'Ente, ai sensi della L.R. n. 1/2018, l'assegnazione di risorse per Euro 153.000,00 destinate all'attivazione di cantieri occupazionali, da concludersi entro il 31.12.2018, in favore di lavoratori socialmente utili a cui dovrà essere garantito un trattamento economico non inferiore a Euro 700,00 netti mensili;

- i predetti cantieri dovranno essere finalizzati alla prevenzione degli incendi, del dissesto idrogeologico e delle discariche abusive.

Il Sindaco chiede, quindi, se l'Ente debba considerare le spese per i cantieri occupazionali finanziate con le predette risorse a destinazione vincolata ai fini della verifica del rispetto dei limiti di spesa in materia di personale.

A tale proposito il Sindaco ha precisato che:

- la Legge regionale di stabilità n. 1/2018, art. 8, comma 31, ha previsto che nei confronti dei lavoratori socialmente utili di cui all'elenco regionale istituito ai sensi dell'art. 4, comma 8, del D.L. n. 101/2013, convertito con la L. n. 125/2013, e dei lavoratori socialmente utili stabilizzati presso società in house di enti locali che alla data del 31.12.2015 siano stati oggetto di licenziamento e che alla data di entrata in vigore della presente disposizione risultino disoccupati, si estendano le misure previste dall'art. 29, comma 36, della L.R. n. 5/2015. A tal fine è autorizzata per l'anno 2018 l'ulteriore spesa di Euro 500.000,00;
- l'art. 29, comma 36, della L.R. n. 5/2015, prevede che gli enti locali che, alla data del 31.12.2014, hanno in corso progetti per l'utilizzo di lavoratori percettori nell'anno 2014 di ammortizzatori sociali, possano prevedere, in favore dei medesimi, appositi

progetti per cantieri comunali da attivare per le finalità previste dalla vigente normativa nazionale e regionale;

- sussisterebbero diversi orientamenti della giurisprudenza contabile (da ultimo il parere n. 112/2017 reso dalla Sezione regionale di controllo per il Piemonte) che distinguerebbero, da un lato, le ipotesi in cui le spese di personale siano eterofinanziate con risorse liberamente programmabili e utilizzabili nei bilanci e in tal caso le spese sostenute dovrebbero essere considerate nei limiti di spesa; dall'altro, le ipotesi in cui le spese per il personale siano eterofinanziate con risorse aventi una specifica destinazione vincolata, in tal caso le spese sostenute sarebbero escluse dal rispetto dei vincoli di cui all'art. 1, comma 557 L. n. 296/2006 e all'art. 9, comma 28, del D.L. n. 78/2010;
- le risorse assegnate all'Ente sono destinate alle assunzioni a tempo determinato nei cantieri occupazionali, risultano eterofinanziate e vincolate a precise finalità;
- non sarebbe addebitabile all'Ente il conseguente incremento della spesa per il personale;
- la spesa sostenuta per i predetti cantieri non costituirebbe una componente stabile ed ordinaria della spesa per il personale e non determinerebbe un incremento strutturale della stessa.

PREMESSO

1. Ammissibilità del quesito.

La Sezione ritiene preliminarmente che la richiesta di parere, formulata ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della Legge del 5.6.2003 n. 131 *"Disposizioni per l'adeguamento dell'Ordinamento della Repubblica alla Legge Costituzionale n. 3 del 18.10.2001"*, sia ammissibile sotto il profilo

soggettivo essendo stata sottoscritta e trasmessa dal Sindaco dell'Ente per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali.

Anche sotto il profilo oggettivo la Sezione ritiene che il quesito in esame sia ammissibile avendo ad oggetto una materia, quella dei limiti della spesa per il personale, riconducibile alla nozione di contabilità pubblica.

2. **Quadro normativo di riferimento.**

L'art. 9, comma 28, del D.L. n. 78/2010, convertito con la L. n. 122/2010, prevede con riguardo alla spesa per il personale a tempo determinato il limite del 50% della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009. La norma, nell'attuale previsione, consente che il suddetto limite possa essere derogato, anche con riguardo ai lavoratori socialmente utili e ai cantieri di lavoro, qualora il costo del predetto personale a tempo determinato sia coperto da finanziamenti specifici aggiuntivi o da fondi dell'Unione europea.

L'art. 1, comma 557, della L. n. 296/2006, impone agli enti locali con popolazione superiore a 1.000 abitanti, di assicurare la riduzione dell'aggregato "*spesa per il personale*" che, ai sensi dell'art. 1, comma 557quater, dovrà essere contenuto entro il limite rappresentato dal valore medio del triennio 2011/2013.

La L.R. n. 5/2015, all'art. 29, comma 36, ha previsto che gli enti locali che hanno in corso progetti di utilizzo di lavoratori percettori di ammortizzatori sociali, possono prevedere in favore dei medesimi progetti per cantieri comunali da attivare per le finalità previste dalla normativa statale e regionale.

L'art. 8, comma 31, della L.R. n. 1/2018 (legge di stabilità 2018) ha previsto l'estensione delle descritte misure di cui all'art. 29, comma 36, della L.R. n. 5/2015, ai lavoratori socialmente utili di cui all'elenco regionale istituito ai sensi dell'art. 4, comma 8, del D.L. n. 101/2013,

convertito con la L. n. 125/2013, e a quelli stabilizzati presso società *in house* di enti locali oggetto di licenziamento che risultino disoccupati alla data di entrata in vigore della legge.

3. Risposta al quesito.

Per prendere in esame la questione sottoposta al collegio è necessario preliminarmente inquadrare la fattispecie nel contesto normativo in atto presso la Regione Sardegna. Rileva al riguardo l'art. 5 dello Statuto regionale che rimette alla competenza regionale la facoltà di adattare a sue particolari esigenze le leggi della Repubblica in materia di lavoro, previdenza e assistenza sociale, emanando norme di integrazione ed attuazione.

Con l'art 2 della L.R. n. 1/2018 è stato avviato il programma *LavoRas* che include anche l'attivazione di cantieri occupazionali in favore di lavoratori socialmente utili. Si tratta di un programma integrato per il lavoro, finanziato con risorse regionali, nazionali e comunitarie destinato all'incremento e alla salvaguardia dei livelli occupazionali attraverso politiche attive e incentivi all'incremento della occupabilità. Nel programma rientrano, inoltre, azioni a tutela dei soggetti a rischio di esclusione sociale con interventi socio-lavorativi e di sostenibilità occupazionale.

La questione oggetto del parere concerne un intervento affidato ad un ente locale sulla base di una lista di lavoratori indicati dalla Regione stessa e un finanziamento per sostenere progetti nell'ambito della prevenzione degli incendi, del dissesto idrogeologico e del contrasto al diffondersi delle discariche abusive. Si tratta di funzioni tutte di competenza regionale.

In sostanza la Regione nell'ambito delle funzioni di competenza, al fine precipuo della salvaguardia dei livelli occupazionali, nell'ambito di un

programma plurifondo coordinato con il sostegno dell'Unione Europea, eroga finanziamenti agli enti locali per la realizzazione di progetti di sostegno occupazionale. L'ambito discrezionale rimesso ai comuni è piuttosto limitato, in quanto viene predeterminato l'elenco dei soggetti destinatari e la tipologia delle attività da realizzare, per cui si può intravedere una sorta di avvalimento da parte della Regione degli enti che andranno a realizzare i progetti.

Tanto premesso, è necessario inquadrare la questione nell'ambito delle regole per il contenimento della spesa di personale sostenuta dagli enti locali.

È da ricordare al riguardo che il limite di cui all'art. 9, comma 28, del D.L. n. 78/2010, convertito con la L. n. 122/2010, per il personale a tempo determinato nell'attuale previsione, può essere derogato con riguardo ai lavoratori socialmente utili e ai cantieri di lavoro, qualora il costo del predetto personale a tempo determinato sia coperto da finanziamenti specifici aggiuntivi o da fondi dell'Unione europea.

Resta da verificare se nella fattispecie in esame si imponga o meno il rispetto dei limiti fissati dall'art. 1, comma 557, della L. n. 296/2006.

Sul punto la Sezione delle Autonomie con la delibera n. 21/2014/QMIG, ha affermato che i vincoli imposti dal legislatore statale all'incremento dell'aggregato "*spesa di personale*" devono considerarsi cogenti e che, in assenza di una specifica norma che preveda l'esclusione, si possono non considerare nel computo della spesa per il personale, solo gli importi derivanti da contratti di assunzione il cui costo sia totalmente finanziato a valere su fondi dell'Unione europea o privati.

Nel precedente parere reso da questa Sezione n. 51/2015, la spesa sostenuta per i cantieri occupazionali è stata ritenuta spesa di personale a tutti gli effetti e, quindi, in linea di principio, se finanziata da parte

della Regione, dovrebbe essere inclusa nell'aggregato "*spesa di personale*".

Tuttavia, deve essere considerato che nel caso in esame ci si trova davanti ad interventi che vedono l'ente locale come esecutore di un programma di attività avviato dalla Regione nell'ambito di una pluralità di funzioni di propria competenza che spaziano dall'assistenza sociale e tutela del lavoro, alla tutela ambientale e del territorio.

Si tratta di un intervento introdotto dalla legge di stabilità regionale per il 2018 (L.R. n. 1/2018) che è previsto debba esaurirsi nell'ambito dello stesso esercizio.

L'assoggettamento al vincolo generale riguardante l'andamento complessivo della spesa di personale di cui all'art. 1, comma 557, della L. n. 296/2006, potrebbe non attagliarsi alla fattispecie in esame in quanto frustrerebbe l'attuazione di un programma regionale da realizzare anche con il sostegno comunitario, nel quale gli enti locali hanno un ruolo sostanzialmente esecutivo.

Inoltre, deve essere considerato che l'ente locale non attinge le risorse per il finanziamento dei predetti cantieri dal fondo unico per il funzionamento dell'amministrazione (alimentato dalla Regione) e che la provvista finanziata dalla Regione ha carattere occasionale con vincolo di destinazione alla realizzazione di specifici progetti.

Deve essere poi evidenziato che il confronto storico tra aggregati di spesa, di cui all'art. 1, comma 557quater, della L. n. 296/2006, dovrebbe in linea di principio essere riferito all'insieme delle componenti stabili ed ordinarie che compongono la spesa per il personale, e riguardare valori tra loro omogenei senza essere influenzato da dinamiche solo temporanee e del tutto occasionali che ne altererebbero la serie storica.

La Sezione ritiene che il ricorso a soggetti disoccupati nell'ambito di "cantieri di lavoro" previsti dal programma *LavoRas*, realizzi un intervento a carattere socio assistenziale sostanzialmente rientrante nell'ambito funzionale della Regione seppure con il conferimento di risorse all'ente locale; inoltre, la durata limitata dell'intervento non è suscettibile di determinare un aumento stabile della spesa corrente ed un conseguente irrigidimento del bilancio, ma è un'operazione neutra in termini di sostenibilità a regime (cfr. Sezione regionale di controllo Friuli Venezia Giulia, pareri n. 56/2017, n. 31/2018).

Resta impregiudicata la necessità che la spesa per il personale sopportata per il funzionamento dell'amministrazione locale rimanga contenuta nel corso degli anni mediante il raffronto delle sue componenti ordinarie.

A sostegno dell'illustrata soluzione si rileva che anche con riguardo alla computabilità della spesa sostenuta per i cantieri di lavoro nell'ambito dell'art. 9, comma 28, del D.L. n. 78/2010, il limite di spesa non trova applicazione nell'ipotesi di finanziamenti specifici aggiuntivi (quindi, anche regionali) o di risorse assegnate dall'Unione europea.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per la Regione Sardegna

delibera di rendere il parere richiesto dal **Comune di Sorso** nei termini sopraesposti.

DISPONE

che copia della presente deliberazione sia trasmessa al Sindaco, al Presidente del Consiglio comunale, al Presidente del Consiglio delle Autonomie Locali, all'Assessore regionale agli enti locali.

Così deciso nella camera di consiglio del 3.7.2018.

Il Magistrato relatore

Il Presidente

Valeria Motzo

Francesco Petronio

Depositata in segreteria il 4 Luglio 2018

Il Dirigente

Paolo Carrus