



Repubblica italiana del. n. 352/2012/PAR

La Corte dei conti

in

Sezione regionale di controllo

per l'Abruzzo

nella Camera di consiglio dell'1 ottobre 2012

composta dai Magistrati:

Maurizio TOCCA	Presidente
Giovanni MOCCI	Consigliere
Nicola DI GIANNANTONIO	Consigliere (relatore)
Andrea BALDANZA	Consigliere
Oriana CALABRESI	Consigliere

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

visto il T.U. delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e le successive modificazioni ed integrazioni;

vista la legge 14 gennaio 1994 n. 20, il decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639 e l'art. 27 della legge 24 novembre 2000, n. 340;

visto il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti e successive modifiche ed integrazioni;

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

vista la legge 5 giugno 2003, n. 131, relativa alle *"Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge*

costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

vista la delibera della Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, del 4 giugno 2009, n. 9 recante *"Modifiche ed integrazioni degli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo"*;

vista la deliberazione della Corte dei conti, Sezione Riunite, del 26 marzo 2010, n. 8 recante *"Pronuncia di orientamento generale sull'attività consultiva"*;

vista la delibera della Corte dei conti, Sezione Riunite, del 21 ottobre e 8 novembre 2010, n. 54;

visto il decreto n.2/2012 del 20 febbraio 2012, con il quale il Presidente della Sezione ha ripartito tra i Magistrati i compiti e le iniziative riferibili alle varie aree di attività rientranti nella competenza della Sezione regionale di Controllo per l'Abruzzo;

vista la deliberazione del 24 ottobre 2011 e del 16 gennaio 2012, n. 7/2012/INPR con la quale la Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo ha approvato il "Programma di controllo sulla gestione per l'anno 2012";

vista la richiesta di parere del **Sindaco del Comune di Orsogna (CH)**, acquisita al protocollo n. 1171 in data 19/06/2012;

vista l'ordinanza n. 46/2012 del 28/09/2012, con la quale il Presidente della Sezione ha deferito la questione all'esame collegiale;

udito il relatore, Cons. Nicola DI GIANNANTONIO;

FATTO

Con la richiamata nota il **Sindaco** del Comune di **Orsogna (CH)**, sottopone al parere della scrivente Sezione un quesito in ordine alla possibilità di procedere alla reintegrazione in ruolo del personale di Polizia Locale (n.4 dipendenti) trasferiti in data 16/09/2003 all'Unione dei Comuni della Marrucina *"per la gestione in forma associata di alcuni servizi e/o funzioni"*, in quanto gli enti aderenti intenderebbero sciogliere detta Unione, precisando che il Comune istante non è soggetto al patto di stabilità interno.

Il Sindaco richiede altresì di conoscere se detta reintegrazione possa avvenire *"in deroga alla norma vigente in tema di personale o di tetto di spesa"*.

DIRITTO

La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è disciplinata dall'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003, il cui testo sancisce che *"le Regioni e, tramite il Consiglio delle Autonomie locali, se istituito, anche i Comuni, Province e Città metropolitane hanno la facoltà di richiedere alla Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica"*.

Le linee-guida emanate dalla Sezione delle Autonomie, cui hanno fatto seguito - in esito all'art. 17, comma 31, della legge 3 agosto 2009, n. 102 di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78 - le pronunce delle Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte dei conti n. 8 del 26 marzo 2010 e n. 54 del 17 novembre 2010, sono concordi nel ritenere che per la corretta invocazione del potere

consultivo la domanda deve integrare una duplice condizione di ammissibilità, preliminare alla trattazione della domanda stessa.

1. La prima di tali condizioni riguarda la legittimazione attiva del soggetto istante: Amministrazioni Pubbliche munite della potestà di invocare la funzione consultiva e per esse i relativi organi abilitati a sottoscrivere la richiesta di parere alla competente Sezione regionale (Presidente della Giunta regionale, Presidente della Provincia, Sindaco, o, nel caso di atti di normazione, i rispettivi Consigli regionali, provinciali, comunali);

2. la seconda e concomitante condizione di ammissibilità deve riguardare l'oggetto della questione da sottoporre a parere: *questioni generali in materia di contabilità pubblica* (atti generali, atti o schemi di atti di normazione primaria o secondaria ovvero inerenti all'interpretazione di norme vigenti, o soluzioni tecniche rivolte ad assicurare la necessaria armonizzazione nella compilazione dei bilanci e dei rendiconti, ovvero riguardanti la preventiva valutazione di formulari e scritture contabili che gli enti intendano adottare).

Entrambe, quindi, costituiscono presupposti indefettibili per l'ammissibilità alla trattazione collegiale della questione e per l'emissione del relativo parere da parte della Sezione.

In relazione a tale preliminare puntualizzazione si può affermare che l'esame della questione, sottoposta dal Sindaco del Comune di Orsogna al vaglio di questa Sezione, sia ammissibile per la contestuale ricorrenza di entrambe le condizioni, soggettiva ed oggettiva.

MERITO

Il quesito sollevato dal Comune di Orsogna va esaminato tenendo conto della vigente normativa in materia di limitazione all'assunzione di personale da parte degli enti locali non soggetti al patto di stabilità, ed in particolare alla luce della novella posta dall'art. 14, comma 9, del D.L. 78/2010 convertito nella Legge n. 122 del 2010.

Sull'argomento si sono registrati orientamenti difformi da parte delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, per cui su di esso si sono recentemente pronunciate anche le Sezioni Riunite.

Queste ultime, nella delibera n. 52/contr./2010, del 11/11/2010, hanno precisato che *"la questione sottoposta all'esame, che concerne la possibilità di disporre assunzioni di personale da parte degli enti locali non sottoposti alla disciplina del patto di stabilità interno, è inerente all'interpretazione di un vincolo posto nell'ambito delle norme rivolte a stabilire il concorso degli enti locali al raggiungimento degli obiettivi generali di finanza pubblica"*.

Al fine di una sintetica ricostruzione del quadro normativo sull'argomento, occorre tener presente che la disciplina relativa alla spesa di personale ed alle assunzioni applicabile ai Comuni non soggetti al patto di stabilità è mutata più volte negli ultimi anni.

Le modifiche normative succedutesi hanno individuato tuttavia quale norma principale di riferimento, l'art. 1, comma 562, della Legge finanziaria per il 2007 (Legge 27/12/2006, n. 296), che prevede l'obbligo di *"contenere la spesa di personale, al lordo degli onere riflessi*

a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, con esclusione degli oneri relativi agli adempimenti contrattuali, nei limiti dell'ammontare impegnato nell'anno 2004 e, congiuntamente, il divieto di procedere a nuove assunzioni di personale, se non nei soli limiti delle cessazioni dei rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nell'anno precedente".

Da una lettura sistematica delle norme succedutesi nel tempo è dato poi rinvenire due distinte disposizioni di particolare rilevanza sull'argomento de quo: una riferita al limite quantitativo di carattere generale, parametrato sull'incidenza massima che la spesa di personale può presentare rispetto alle spese correnti, ritenuta valevole per tutti gli enti locali soggetti o meno al patto di stabilità e che muta, in base al D.L. 78/2010, dal 50 al 40%; l'altra riferita ad un limite specifico in ordine alle nuove assunzioni (art. 14, comma 9 del D.L. n. 78/2010, che modifica l'art. 76, comma 7 del D.L. n. 112 convertito nella Legge n.133/2008), per le quali non può essere superata la percentuale del 20% dell'importo della spesa di personale relativa alle cessazioni intervenute nell'anno precedente.

Per quanto riguarda quest'ultima disposizione, potrebbe profilarsi un possibile contrasto tra la regola da essa posta del turnover del 20% della spesa e la specificità del citato comma 562 dell'art. 1 della legge 296/2006 che, come sopra ricordato, oltre al limite di spesa di carattere generale, vale a dire che la stessa deve essere inferiore od uguale a quella sostenuta nell'anno 2004 (oggi anno 2008 a seguito di modifiche

successive), prevede espressamente uno specifico vincolo per procedere a nuove assunzioni, limite espressamente riferito *“alle cessazioni dei rapporti di lavoro a tempo indeterminato intervenute nell’anno precedente”*.

Tuttavia il contrasto ipotizzato, secondo le SS.RR. della Corte dei Conti non sussiste, in quanto *“tale specifico vincolo (cessazione dei rapporti di lavoro a tempo indeterminato intervenute nell’anno precedente), facente parte della richiamata disciplina normativa che regola la materia in relazione agli enti minori....., non risulta.....inciso dal diverso vincolo del 20% riferito alla spesa corrispondente alle cessazioni dell’anno precedente che ha, invece, come destinatari i Comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti”* (del. SS.RR. n. 3/contr./11 del 25/01/2011).

In quest’ultima delibera le SS.RR hanno altresì specificato che *“il diverso regime appare ragionevole, in quanto ritenere che possano essere effettuate sostituzioni nei soli limiti del 20% della spesa delle cessazioni riferite all’anno precedente comporterebbe, di fatto, l’impossibilità di effettuare sostituzioni del personale che cessa, con effetti paradossali per gli enti che hanno un numero ridotto di dipendenti, mentre.....sembra invece evidente che tale limite è diretto a completare la disciplina riferita ai Comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti.....”*.

Pertanto, sulla base delle suesposte considerazioni, la citata delibera delle SS.RR. conclude che *“per gli enti locali non sottoposti alle*

regole del patto di stabilità interno, permanga la specifica disciplina posta dall'art. 1, comma 562 della legge 296/2006, ivi compreso il peculiare vincolo assunzionale, per cui la novella recata dall'art. 14, comma 9, del D.L. 78/2010,si applica limitatamente al generale vincolo relativo all'incidenza delle spese di personale su quelle correnti".

Si deve poi tener presente la giurisprudenza maturata in materia di Unioni di Comuni da parte delle Sezioni regionali, le quali hanno più volte affermato il principio secondo cui è criterio generale, ex art. 76 del D.L. 112/2008, che le spese di personale, quando sono sostenute da soggetti esterni ai quali, a vario titolo, è affidato il perseguimento di finalità istituzionali del Comune, debbano essere riferite all'ente suddetto.

Ciò comporta che per ciascuno degli enti partecipanti l'ente deve esporre la quota di spesa di personale che esso comunque pone sul proprio bilancio per consentire il funzionamento del soggetto cui partecipa, anche se tale onere sia compreso in una voce contabile di diversa natura (ad es. trasferimenti all'Unione).

Va inoltre ricordato che nelle linee guida della Sezione Autonomie (punto 6.2 delle linee guida del bilancio preventivo 2010) si prevede anche per gli enti non soggetti al patto di stabilità, l'inclusione tra le spese rilevanti ai fini della spesa sostenuta quelle relative al personale utilizzato, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, in strutture variamente denominate, partecipate o comunque facenti capo all'ente,

compresi i consorzi, le comunità montane e le Unioni di Comuni.

Si ritiene inoltre utile richiamare anche quando espresso dalla Sezione Regionale di Controllo per la Toscana (delibera n. 208/2010) in fattispecie relativa ad una Unione di Comuni ove, sia per gli enti sottoposti al patto di stabilità sia per quelli non soggetti, si evidenzia una verifica di carattere sostanziale nel *“senso che ogni singolo ente deve valutare nell’ambito dei propri documenti di programmazione del fabbisogno di personale e in quelli gestionali non soltanto quelli di diretta emanazione di ogni singolo ente, ma altresì fare riferimento, ai fini del conteggio della spesa, delle quote a loro carico in conseguenza della partecipazione all’Unione”*.

Occorre tuttavia ancora soffermarsi sul significato da attribuire all’espressione *“nel limite delle cessazioni dei rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nel precedente anno”*, di cui al più volte citato comma 562.

Al riguardo va considerato che gli enti ai quali la norma si riferisce sono di esigue dimensioni e di conseguenza hanno organici molto ridotti, per cui la mancata assunzione anche di una sola unità di personale può avere notevoli ricadute nell’attività dell’ente, imponendo un limite che potrebbe rilevarsi effettivamente lesivo della sua autonomia organizzativa e potrebbe comportare un’indebita ingerenza nelle regole di organizzazione degli Uffici, che è riconducibile a materia riservata alla competenza legislativa esclusiva della Regione.

Alla luce di tali considerazioni le Sezioni Riunite, con delibera n.

52/contr./2010, hanno precisato che *“è possibile intendere l'espressione nel limite delle cessazioni dei rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenuti nel precedente anno, come comprensiva di tutte le vacanze complessivamente verificatesi dall'entrata in vigore della norma limitatrice, non ancora coperte alla data di riferimento”*.

Nella stessa deliberazione le Sezioni riunite hanno altresì fatto presente che *“la facoltà di procedere alle assunzioni soggiace ovviamente agli altri vincoli presenti nell'ordinamento.....ed anche a seguito dello svolgimento del turn-over nei limiti descritti, l'ente dovrà assicurare il raggiungimento dell'obiettivo di fondo della norma e cioè l'invarianza della spesa per il personale quale condizione per mantenere l'equilibrio di bilancio che, nei Comuni di piccole dimensioni, è ampiamente condizionato dall'andamento di tale intervento di spesa”*.

Tanto premesso, per il quesito in questione appare decisivo il fatto che lo Statuto dell'“Unione dei Comuni della Marrucina” prevede all'art. 32 che *“il personale comandato, in caso di scioglimento dell'Unione, torna al Comune di appartenenza, quello di nuova assunzione segue la sorte dell'Unione”*.

Trattasi di una condizione risolutiva dell'atto di trasferimento che rende possibile la riammissione del personale del Comune di Orsogna all'interno dell'apparato municipale, ove però persista la carenza organica nei ruoli e per le funzioni di competenza dei dipendenti già trasferiti presso l'Unione dei Comuni della “Marrucina” e sussista altresì la disponibilità di risorse economiche per sostenere gli oneri connessi al

reinquadramento, secondo i principi e le norme sopra enunciate.

P. Q. M.

DICHIARA

Il quesito sottoposto dal Sindaco del Comune di **Orsogna (CH)** al parere della Sezione, con la riferita nota, possa essere risolto alla stregua delle considerazioni sopra svolte.

DISPONE

che copia della presente deliberazione, a cura della Segreteria, sia trasmessa al Sindaco del Comune medesimo.

Così deliberato a L'Aquila, nella Camera di consiglio dell'1 ottobre 2012.

L'Estensore
F.to Nicola DI GIANNANTONIO

Il Presidente
F.to Maurizio TOCCA

Depositata in Segreteria il 3 ottobre 2012

Il Funzionario preposto al Servizio di supporto

F.to dott. Alfonsino Mosca