



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

composta dai Magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Giuseppe Zola	Consigliere
dott. Alessandro Napoli	Referendario
dott. Laura De Rentiis	Referendario
dott. Donato Centrone	Referendario
dott. Francesco Sucameli	Referendario (relatore)
dott. Cristiano Baldi	Referendario
dott. Andrea Luberti	Referendario

**nelle camere di consiglio del 10 gennaio 2013**

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;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (T.U.E.L.);

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

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'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Viste le nota n. 7626 del 3 dicembre 2012, pervenuta in pari data, con la quale il comune di Santo Stefano Ticino (MI), ha chiesto un parere nel quadro delle competenze attribuite alla Corte dei conti dalla legge n. 131 del 2003;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla prefata richiesta;

Udito il relatore, Francesco Sucameli.

### **OGGETTO DEL PARERE**

Il Comune in epigrafe ha una popolazione compresa tra i mille e 5 mila abitanti e pertanto solo dal 1° gennaio 2013 (cfr. l'art. 16, comma 31, del D.L., n. 138/2011, conv. L. n. 148/2011) è soggetta al Patto di stabilità interno (PSI). Alla luce di ciò, l'Amministrazione civica ha formulato alla Sezione una richiesta di parere concernente i limiti alle assunzioni di personale. In buona sostanza, il Comune di Santo Stefano Ticino chiede a questa Sezione di illustrare quali sono le conseguenze, sulla sua politica assunzionale, della violazione dei limiti alla spesa del personale cui era soggetto fino al 2012, in quanto comune non tenuto al rispetto del PSI.

Si tratta, segnatamente, della violazione dell'art. 1, comma 562, della legge finanziaria n. 296/2006 (L.F. 2007) che, come è noto, dispone l'obbligo di non superare annualmente la spesa per il personale sostenuta nel 2008.

Il Comune, peraltro, riferisce che il mancato rispetto del ridetto parametro, nel 2012, è da imputare non tanto ad una mancata programmazione del suo rispetto, ma all'evento non previsto del cambiamento normativo intervenuto in corso d'anno con la L. n.44/2012, la quale ha sostituito il parametro storico "spesa del 2004" con quella del 2008.

Per contro l'Amministrazione fa presente che:

- nel 2012 è stato rispettato il rapporto strutturale tra spesa corrente complessiva e spesa per il personale (art. 76, comma 7, D.L. n. 112/2008, conv. L. n. 133/2008, come recentemente novellato dalla L. n. 111/2011 e dalla Legge n. 214/2011 e, da ultimo, dall'art. 4-ter, comma 10, L. n. 44 del 2012.);
- nel 2013 è previsto:
  - o il rispetto del PSI e contemporaneamente del prefato rapporto strutturale;
  - o il rispetto del parametro di cui all'art. 1, comma 557, L.F. 2007, che prevede la riduzione annuale della spesa complessiva per il personale.

Tanto premesso, il Comune chiede se, nel 2013, stante tale inadempimento e a fronte della virtù relativa agli altri parametri possa procedere alternativamente:

- a) alla trasformazione di un rapporto a tempo parziale in tempo pieno. Il comune non specifica se si tratta di rapporto originariamente a tempo parziale o a tempo pieno;

- b) alla sostituzione di un'unità trasferita in mobilità volontaria con altra proveniente da altri enti, sempre in mobilità volontaria.

### **PREMESSA**

La funzione consultiva delle Sezioni regionali è inserita nel quadro delle competenze attribuite alla Corte dei conti dalla Legge n. 131 del 2003 (recante la disciplina d'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3).

Pertanto, la prima questione che si pone, riguardo al descritto quesito, è quella del rispetto delle condizioni di legge per accedere alla funzione consultiva della Corte. A tal fine si rammenta che ai sensi dell'art. 7, comma 8, della citata Legge n. 131 del 2003, Regioni, Province e Comuni possono chiedere alle Sezioni regionali – di norma tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito – pareri in materia di contabilità pubblica, nonché ulteriori forme di collaborazione ai fini della regolare gestione finanziaria, dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

### **AMMISSIBILITÀ SOGGETTIVA**

Con particolare riguardo all'individuazione dell'organo legittimato a inoltrare le richieste di parere dei Comuni, si osserva che, per consolidata giurisprudenza, gli enti elencati dalla legge possono rivolgersi direttamente alla Corte in funzione consultiva, senza passare necessariamente dal Consiglio delle autonomie locali.

Poiché il sindaco è l'organo istituzionalmente legittimato a rappresentare l'ente, la richiesta di parere è proposta dall'organo legittimato a proporla ed è pertanto soggettivamente ammissibile.

### **AMMISSIBILITÀ OGGETTIVA**

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo di ammissibilità del quesito, in premessa occorre rammentare che la disposizione contenuta nell'art. 7, comma 8, della Legge 131/2003 deve essere raccordata con il precedente comma 7, norma che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio, il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma, la sana gestione finanziaria degli enti locali.

Lo svolgimento delle funzioni è qualificato dallo stesso legislatore come una forma di controllo collaborativo.

Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che il comma 8 prevede forme di collaborazione ulteriori rispetto a quelle del precedente comma, rese esplicite, in particolare, con l'attribuzione agli enti della facoltà di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica.

Secondo le Sezioni riunite della Corte dei conti – intervenute con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art. 17, comma 31 del Decreto Legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102 – il concetto di contabilità pubblica deve essere incentrato sul "*sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici*" da intendersi in senso dinamico in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri (Deliberazione del 17 novembre 2010, n. 54).

Tanto precisato, l'istanza risulta essere oggettivamente ammissibile e può essere esaminata nel merito, in quanto concernente la corretta applicazione di norme disciplinanti la spesa corrente dell'ente, segnatamente la spesa per il personale.

### MERITO

1. In primo luogo, occorre sinteticamente ricordare che i limiti e i divieti concernenti la capacità assunzionale sono fissati dalla legge statale nel contesto della disciplina di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 117, comma 3 Cost. e nell'ottica della competenza esclusiva in materia di ordinamento civile (art. 117, comma 2, lett. l).

Frequentemente, il Legislatore pone una disciplina limitativa delle facoltà assunzionali in relazione ad obiettivi di natura sostanziale, non strettamente legati ad esigenze finanziarie. Tale è il caso dei divieti per quegli enti che:

- a) non hanno effettuato la rideterminazione della dotazione organica nel triennio precedente (art. 6, comma 6, del D.Lgs. 165/2001);
- b) non hanno approvato il piano triennale di azioni positive in materia di pari opportunità (art. 48, comma 1, del D.Lgs. 198/2006).

A tale proposito si deve rammentare che le principali norme che, in relazione ad obblighi finanziari, pongono un divieto o un limite alla capacità assunzionale sono le seguenti:

- i) il divieto di effettuare assunzioni in caso di mancata ricognizione annuale dello stato di eccedenze o meno di personale (art. 33, comma 2, del D.Lgs. 165/2001, come modificato di recente dalla Legge di stabilità per il 2012, L. n. 183/2011);
- ii) il divieto di procedere ad assunzioni nel caso in cui non sia stato rispettato il PSI nell'anno precedente (art. 76, comma 4, D.L. n. 112/2008, conv. L. n. 133/2008);
- iii) il divieto di procedere a nuove assunzioni in caso di mancata riduzione delle spese di personale rispetto all'anno precedente (art. 1, comma 557-ter della Finanziaria 2007);
- iv) la prescrizione di cui alla seconda parte dell'art. 76, comma 7, del D.L. n. 112 del 2008 (e ss.mm.ii.). Posto che l'ente deve mantenere un virtuoso rapporto strutturale tra spesa per il personale e spesa corrente complessiva (pari al 50%), la possibilità di fare assunzioni è alternativamente: a) vietata nel caso in cui il rapporto sia pari o superiore al 50%; b) limitatata in caso di rapporto virtuoso(inferiore al ridotto 50%), è cioè ammesso il *turn-*

over (con riferimento imitativamente alle assunzioni a tempo indeterminato, tra l'altro in misura solo parziale (solo il 40% delle cessazioni registrate));

v) analogo limite, in termini di *turn-over*, il Legislatore lo fissa con riguardo ai comuni non soggetti a PSI, nel contesto dell'art. 1, comma 562, della Finanziaria 2007, con un rapporto sostitutivo, però, di 1:1. Sul tema dell'interpretazione del rapporto tra le due norme appena citate e sul significato da attribuire al termine "cessazioni" si rinvia all'esautiva pronuncia della deliberazione SRC Puglia n. 2/2012/PAR, nonché alle innumerevoli pronunce di questa Sezione (tra cui, *ex multis*, la deliberazioni nn. 242 e 289/2012/PAR)

Per i comuni non soggetti al PSI, lo stesso art. 1, comma 562, oltre a dettare la disciplina del *turn-over* contiene la prescrizione di un obiettivo finanziario, nell'ottica dell'art. 117, comma 3 Cost. (coordinamento della finanza pubblica); tale prescrizione impone, come riferito in oggetto, di mantenere la spesa complessiva per il personale entro la spesa storica del 2008 (parametro di recente modificato il Decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16, convertito con modificazioni dalla L. 26 aprile 2012, n. 44. I comuni, in pratica, hanno visto mutare l'obiettivo finanziario in corso d'opera).

Si tratta di una norma assai simile e parallela a quella contenuta nell'art. 1, comma 557 della stessa Finanziaria 2007, che impone il principio della riduzione tendenziale della spesa complessiva per il personale; tale ultimo obbligo di contenimento, peraltro, è assistito da una specifica norma "secondaria", che prevede, in caso di violazione del precetto, uno specifico divieto di assunzione (comma 557-ter).

Al contrario, la norma contenuta nel comma 562, che prevede un obbligo di contenimento della spesa per il personale, stavolta, non parametrato all'anno precedente (e in termini di riduzione), ma quella storicamente realizzata in un anno parametro (il 2008), non è assistito da una norma secondaria specifica come quella del comma 557-ter. Ne consegue che la violazione del comma 562 non si traduce in una limitazione della capacità di diritto comune (divieto di assunzioni), ma più limitatamente, di quella di diritto pubblico, in termini di discrezionalità amministrativa.

Ciò non significa, peraltro, che la norma sia sprovvista di effettività, in quanto le "sanzioni" derivanti dalla sua violazione sono facilmente ricavabili dal "sistema", anche in assenza di una specifica norma secondaria: in termini positivi, infatti, tale limitazione si traduce in un vincolo alla discrezionalità amministrativa dell'ente che, nell'esercizio dei suoi poteri di programmazione della spesa e delle assunzioni, non potrà non tenere conto del comma 562. In termini di patologia, ne consegue, che da tale limitazione non possono non discendere conseguenze in termini di legittimità degli atti che hanno determinato lo sfioramento del parametro finanziario o che sono stati compiuti in permanenza della sua violazione (sull'illegittimità di atti amministrativi per violazione di norme finanziarie, nello specifico, del principio di copertura della spesa, cfr., da ultimo, Tar Campania, sentenza n. 176 del 2013)

nonché, eventualmente, di illiceità (responsabilità degli agenti).

È chiaro, peraltro, che la limitazione di cui all'art. 1, comma 562, L.F. 2007, poiché è priva della specifica "sanzione" (*rectius*, norma secondaria) della compressione della capacità di diritto privato, non è in grado di comprimere la politica assunzionale oltre l'anno in corso.

2. Tanto premesso, occorre ricordare che il comune, nel 2012, in quanto era sottoposto alla disciplina finanziaria per gli enti non soggetti al PSI, doveva rispettare in materia di personale: a) le prescrizioni di cui all'art. 1, comma 562, della L.F. 2012; b) la disposizione sul rapporto di spesa strutturale di cui all'art. 76, comma 7, del D.L. 112/2008.

Tale ultima prescrizione, peraltro, è applicabile agli enti non sottoposti al PSI limitatamente alla all'obiettivo del rapporto strutturale, non anche per quanto concerne la discipline del *turn-over*, la cui fonte rimane fissata nell'art. 1, comma 562, della L.F. 2007 (cfr. Sezioni riunite, deliberazioni n. 3 e n. 4 del 2011).

Tanto premesso, con riferimento specifico alla riferita violazione dell'art. 1, comma 562, L.F. 2007, per quanto sopra osservato, deve assumersi che l'insuccesso dell'ente nel raggiungimento dell'obiettivo finanziario di cui alla stessa disposizione determini conseguenze limitatamente agli atti da compiere e compiuti nel 2012, anno in cui si è verificato l'inadempimento, poiché è solo a quell'arco temporale che può riferirsi il restringimento della discrezionalità dell'ente in termini di politica assunzionale.

Peraltro, il richiamato inadempimento non ha immediato riverbero sulle assunzioni da effettuare nel 2013, cui – per effetto dell'art. 16, comma 31, del D.L., n. 138/2011, conv. L. n. 148/2011, a decorrere dal 1° gennaio 2013 – si applicherà il regime della spesa del personale previsto per gli enti soggetti al PSI.

In proposito, la Sezione delle autonomie della Corte ha infatti rilevato che *«l'estensione del Patto a tutti i Comuni con popolazione superiore a 1.000 abitanti, oltre a non presentare specifiche incompatibilità sul piano formale, non offre motivi plausibili per sottrarre taluni di essi all'immediata e uniforme applicazione dei vincoli di contenimento della spesa, alla luce, soprattutto, dei recenti interventi correttivi di finanza pubblica dettati dalla eccezionale situazione di crisi finanziaria [...] (omissis). Sebbene non siano state previste specifiche disposizioni di diritto intertemporale volte a regolare il passaggio tra i due assetti normativi, l'estensione della disciplina del Patto ai Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti è avvenuta assicurando, comunque, un congruo arco temporale durante il quale gli stessi enti potranno provvedere a riprogrammare non soltanto le procedure di reclutamento, in linea con il preannunciato regime vincolistico, ma anche i livelli complessivi di spesa, così da poterli rendere compatibili con i previsti obiettivi di saldo finanziario [...]»* (Corte conti, Sez. Autonomie, 11 maggio 2012, n. 6; cfr. altresì Corte Conti, Sez. Piemonte, 30 agosto 2012, n. 288).

Pertanto, conseguentemente all'applicazione del Patto, l'ente sarà soggetto alla seguente disciplina finanziaria del personale:

- principio di riduzione tendenziale della spesa per il personale ex art. 1, comma 557, L.F. 2007, con effetto tanto in fase di programmazione che consuntiva;
- obbligo del rispetto di un rapporto strutturale tra spesa corrente complessiva e spesa per il personale, ai sensi dell'art. 76, comma 7, del D.L. n. 112/2008 (quoziente del 50%);
- la connessa disciplina del *turn-over* di cui alla prefata disposizione (20% delle cessazioni dell'anno precedente). Questa Sezione (deliberazione n. 167/2011/PAR) ha inoltre osservato che l'anno di riferimento considerato dalla norma (entrata in vigore con la novella dell'art. 14, comma 9, del D.L. n. 78/2010), con riguardo agli anni successivi al 2011 – valorizzando la nozione di "anno precedente" di cui alla riferita deliberazione delle Sezioni Riunite n.52/CONTR/10 – possa comprendere gli eventuali margini di spesa originati da cessazione di personale, non utilizzati negli anni precedenti.

**3.** In definitiva, alla luce di quanto sopra esposto, in relazione alla specifica situazione normativa dell'ente, si deve concludere che la violazione, nel 2012, dell'art. 1 comma 562, L.F. 2007 non impedisce le assunzioni nel 2013, nei limiti della disciplina per il *turn-over* di cui all'art. 76, comma 7, del D.L. n. 78/2010.

Infine, ferma restando la discrezionalità dell'ente sulle scelte in tema di politica assunzionale, quanto alla prospettata alternativa per l'approvvigionamento delle prestazioni professionali di cui l'ente necessita, si osserva che, per consolidata giurisprudenza di questa Corte:

- a) solo le trasformazioni in tempo pieno di rapporti originariamente a tempo parziale si considerano nuove "assunzioni", non anche quelli che sono stati portati in modalità *part-time* da una condizione originaria di *full-time* (cfr. *ex multis* deliberazioni n. 679/2011/PAR, e nn. 52, 404 e 412/2012/PAR);
- b) in forza della speciale disposizione dell'art. 1, comma 47, della Legge n. 311/2004 (la cui *ratio* è costituita dalla neutralità finanziaria dell'operazione di trasferimento in ottica allargata di sistema della finanza pubblica), le acquisizioni e i trasferimenti di personale in mobilità volontaria, aventi come controparti enti anch'essi soggetti a vincoli finanziari in materia di personale, non si considerano "assunzioni" o "cessazioni" ai fini della disciplina del *turn-over*. Per la ricostruzione sinottica dei principi giurisprudenziali in materia si rinvia alle deliberazioni nn. 169, 304 e 373/2012/PAR di questa Sezione. In particolare, l'ultima deliberazione citata evidenzia la continuità della recente disposizione dell'art. 14, comma 7, del D.L. n. 95/2012 (conv. L. n. 135/2012) con la prefata giurisprudenza in tema di mobilità: infatti, il Legislatore, con tale recente disposizione, stabilisce espressamente che, nell'eventualità venga ceduta un'unità di personale per mobilità, ove la successiva procedura di mobilità in entrata non abbia buon esito, i comuni non sono abilitati a

conteggiare la stessa cessione nel contingente "cessazioni" utile ai fini del successivo reclutamento dall'esterno.

**P.Q.M.**

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

L'estensore  
(Dott. Francesco Sucameli)

Il Presidente  
(Dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria il  
17/01/2013  
Il Direttore della Segreteria  
(Dott.ssa Daniela Parisini)