



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. Gianluca Braghò	Primo Referendario
dott. Alessandro Napoli	Referendario
dott. Donato Centrone	Referendario
dott. Francesco Sucameli	Referendario (relatore)
dott. Cristiano Baldi	Referendario
dott. Andrea Luberti	Referendario

nelle camere di consiglio del 17 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. 11704 del 21 dicembre 2012, pervenuta in data 2 gennaio 2013, con la quale il comune di Pegognaga (MN), 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, considerato che ha una popolazione che supera i 1.000 abitanti, è tenuto all'osservanza della disciplina del Patto di stabilità e delle collegate limitazioni della spesa del personale, in particolare:

- a) da un lato, il principio di riduzione della spesa rispetto all'anno precedente (art. 1, comma 557, L. n. 296/2006, L.F. 2007), "pena" il divieto di effettuare nuove assunzioni (comma 557-ter della stessa disposizione);
- b) dall'altro, il rapporto strutturale tra spesa corrente complessiva e spesa per il personale (50%) cui consegue il divieto o, alternamente, la limitazione alle assunzioni, che in caso di rapporto virtuoso possono effettuarsi entro il "40% delle cessazioni dell'anno precedente" (cfr. art. 76, comma , D.L. n. 112/2008 conv. L. n. 133/2008 e ss.mm.ii.).

Secondo quanto riferito, nonostante l'anno precedente e quelli anteriori, il ridotto Comune abbia avuto un'elevata concentrazione di cessazioni (segnatamente, n. 4 nel 2012, n. 1 nel 2011, n. 1 nel 2010), per circostanze concrete non palesate, si ritroverebbe nell'impossibilità di avvalersi delle facoltà assunzionali di cui al punto b) per lo sforamento che conseguirebbe del limite di cui al punto a).

Tanto premesso, osservato il potenziale contraddittorio tra le due disposizioni, il Comune chiede se sia possibile computare la spesa venuta meno per effetto delle cessazioni come "spesa virtuale" dell'anno precedente, per consentire alla stessa amministrazione di rispettare il principio di riduzione di cui all'art. 1, comma 557, L.F. 2007.

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 generale, non si può non rilevare come le norme statali citate in oggetto (art. 1,

comma 557, L.F. 2007 e art. 76, comma 7, D.L. n. 112/2008 e ss.mm.ii.) costituiscono entrambe espressione della potestà normativa concorrente dello Stato in materia di coordinamento della finanza pubblica, tramite cui vengono fissati obblighi-obiettivo che si impongono all'intero sistema della finanza pubblica. Su entrambe le disposizioni citate si è pronunciato il Giudice delle Leggi, il quale ha evidenziato il fondamento di tali limiti nella potestà legislativa concorrente dello Stato: la spesa per il personale, infatti, *«per la sua importanza strategica ai fini dell'attuazione del patto di stabilità interna (data la sua rilevante entità), costituisce non già una minuta voce di dettaglio, ma un importante aggregato della spesa di parte corrente, con la conseguenza che le disposizioni relative al suo contenimento assurgono a principio fondamentale della legislazione statale»* (sentenza n. 69 del 2011, che richiama la sentenza n. 169 del 2007).

Benché l'apparato "sanzionatorio" di tali obblighi (limiti e divieti alle assunzioni) si iscriva prevalentemente nella competenza esclusiva dello Stato (art. 117, comma 2, lett. l, Cost.), la Consulta evidenzia che (cfr. da ultimo la sentenza C. cost. n. 148/2012), *«anche la norma di cui al comma 557-ter, che prevede sanzioni nel caso di inosservanza delle prescrizioni di contenimento»* ricade nell'ambito dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, *«come già affermato da questa Corte, in quanto diretta ad assicurare il rispetto dei limiti di spesa (ex plurimis, sentenza n. 155 del 2011).»*.

Il rapporto tra le due norme in oggetto (art. 1, comma 557, della Finanziaria 2007, e l'art. 76, comma 7, del D.L. n. 112/2008) è stato più volte affrontato dalla giurisprudenza contabile, cui si fa rinvio (cfr. la deliberazione SRC Puglia n. 2/2012/PAR, nonché le innumerevoli pronunce di questa Sezione, tra cui, *ex multis*, le deliberazioni n. 167/2011/PAR, n. 242 e n. 289/2012/PAR).

L'art. 1, comma 557, L.F. 2007, pone un tetto alla spesa del personale complessiva, considerando un aggregato assai ampio, inclusivo di rapporti a tempo indeterminato, nonché – ai sensi del comma 557-bis – di tutte le spese *«sostenute per i rapporti di collaborazione continuata e continuativa, per la somministrazione di lavoro, per il personale di cui all'articolo 110 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 [n.d.r. contratti a tempo determinato], nonché per tutti i soggetti a vario titolo utilizzati, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, in strutture e organismi variamente denominati partecipati o comunque facenti capo all'ente»*. Il relativo divieto di assunzioni, in caso di sfioramento, ha analogha ampiezza.

L'art. 76, comma 7 del D.L. n. 112/2008, prende in considerazione l'aggregato "spesa per il personale" e lo rapporta alla spesa corrente complessiva, stabilendo che essa non deve superare il quoziente del 50%. A tale norma-obiettivo si aggancia un divieto di assunzioni (mediante rinvio al citato art. 1, comma 557-ter, L.F. 2007) o, alternativamente, la disciplina del *turn-over*, relativa peraltro alle sole assunzioni a tempo indeterminato. La sostituzione del personale cessato, infatti, ove rispettato il rapporto strutturale, è consentita nella misura del

40% delle cessazioni dell'anno precedente. Sul concetto di "anno precedente" si rinvia a quanto precisato da questa Sezione con la deliberazione n. 167/2011/PAR.

Già da questa breve ricognizione si evince come le due norme siano accomunate da una stessa *ratio* che impone una loro applicazione sinergica e non contraddittoria. Le due norme, mirano infatti a indirizzare la politica assunzionale di ente, operando su piani paralleli:

- da un lato, il principio di riduzione tendenziale della spesa (di cui ai commi 557 e ss. dell'art. 1 L.F. 2007), insieme al limite del rapporto strutturale con la spesa corrente (art. 76, comma 7, D.L. n. 112/2008), mira a porre un tetto complessivo alla spesa, sia per il modo in cui è calcolato l'aggregato "spesa per il personale" (assai ampio, ricomprensivo di rapporti a tempo indeterminato e non), sia per la "sanzione" del blocco delle assunzioni che scatta in casi di adempimento, blocco che interessa il reclutamento in qualsiasi forma avvenga (cfr. rispettivamente commi 557-bis e 557-ter)
- nel caso di enti virtuosi in termini di rapporto strutturale di cui all'art. 76, comma 7, si facoltizzano solo le assunzioni a tempo indeterminato, mentre per le assunzioni a tempo determinato il calmierato è costituito dall'art. 9, comma 28, de D.L. n. 78/2010, (su cui cfr. da ultimo la deliberazione 508/2012/PAR di questa Sezione e la sentenza C. Cost. n. 173/2012). In questo modo, il Legislatore ha superato il dilemma interpretativo sulla estensibilità della regola del *turn-over* a forme contrattuali diverse da quelle a tempo determinato (SS.RR. n. 46/2011).

In definitiva, la possibilità di fare assunzioni, nei limiti di *turn-over* stabilito dalla legge, è subordinata alla verifica di virtuosità della spesa complessiva per il personale, in termini di riduzione progressiva e di incidenza percentuale sulla spesa corrente. Tale spesa complessiva riguarda tutte le forme contrattuali, quindi, non è teoricamente incompatibile con una disposizione sul *turn-over* che, da un lato, riguarda solo le assunzioni a tempo determinato, dall'altro, può essere effettuato con un tasso di sostituzione comunque inferiore all'unità (40% delle cessazioni pregresse. Questa Sezione, con la deliberazione n. 167/2011/PAR, ha osservato che l'anno di riferimento considerato dalla norma, 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).

Cionondimeno, non si ignora che, da un punto di vista strettamente teorico, potrebbe accadere che le cessazioni intervenute, pur legittimando una proporzionale possibilità di ricambio, siano ostacolate ai sensi dell'art. 1, comma 557, della L.F. 2007: questa residuale ipotesi potrebbe verificarsi, ad esempio, se le cessazioni medesime sono intervenute nella prima parte dell'anno, determinando una depressione dell'aggregato di spesa dell'anno precedente, rilevante ai fini del principio di riduzione della spesa complessiva.

Si tratta, per il vero, di una tipologia di inconveniente applicativo insito in qualsiasi norma di coordinamento finanziario a carattere generale, la quale, mirando a tipizzare criteri di buona gestione e assumendo come riferimento parametri astratti, spesso di carattere numerico, sconta una residuale incapacità di adattarsi equamente a tutte le situazioni concrete.

Per altro verso, i margini applicativi lasciati dalle due norme, consentono di agire in modo flessibile sul versante della spesa per il personale non riconducibile a quella per le assunzioni a tempo indeterminato, rimettendo all'ente e alla sua capacità gestionale, la programmazione di assunzioni e cessazioni con cadenze temporali compatibili con i ridetti vincoli.

2. Di conseguenza, si ritiene che l'interpretazione sistematica prospettata dal Comune, volta a consentire un aumento "virtuale" dell'aggregato di spesa dell'anno precedente, non sia accoglibile e che le assunzioni debbano essere fatte nel rispetto dei vincoli interpretati nel senso sopra illustrato, considerando gli aggregati in termini "effettivi" per entrambi i vincoli di legge riportati in oggetto.

A tal proposito si rammenta, senza pretesa di esaustività, la necessità che le assunzioni avvengano altresì nel rispetto: della previa ricognizione di eventuali eccedenze di personale (art. 33, D.lgs. 165/2001, come modificato dal D.L. n. 78/2010 e integrato dalla Legge n. 183/2011); degli adempimenti in materia di rideterminazione della pianta organica (art. 6, comma 6, D.lgs. 165/2001); della programmazione triennale e del piano annuale delle assunzioni (art. 91 D.lgs. 267/2000, art. 35, comma 4, D.lgs. 165/2001 e art. 19, comma 8, Legge n. 448/2001). Infine si rammentano i vincoli in materia di assunzioni collegati al rispetto del patto di stabilità (articolo 7, comma 2, lettera *d*), del D.lgs. 149/2011) e agli adempimenti in materia di piano triennale delle azioni positive tendenti ad assicurare la pari opportunità tra uomini e donne (art. 48, comma 1, D.lgs. 148/2006).

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
_____21 gennaio 2013_____

Il Direttore della Segreteria
(Dott.ssa Daniela Parisini)