



REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 5 febbraio 2013, composta da:

Cons. Diana CALACIURA TRAINA	Presidente f.f.
Dott. Giampiero PIZZICONI	Referendario, relatore
Dott. Tiziano TESSARO	Referendario
Dott. Francesco MAFFEI	Referendario
Dott.ssa Francesca DIMITA	Referendario

VISTO l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

VISTO il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria una Sezione regionale di controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti con delibera n. 14/2000 in data 16 giugno 2000, modificato da ultimo con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 del 19 giugno 2008;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131 recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ed in particolare, l'art. 7, comma 8;

VISTI gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, approvati dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004, come modificati e integrati dalla delibera n.9/SEZAUT/2009/INPR del 3 luglio 2009 e, da ultimo, dalla deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/CONTR del 17 novembre 2010;

VISTA la richiesta di parere del Sindaco del comune di Grisignano di Zocco, prot. n. 9213 del 17 ottobre 2012, acquisita al prot. CdC n. 00008157-26/10/2012-SC_VEN-T97-A;

VISTA l'ordinanza n. 12/2013 con la quale il Presidente f.f. ha convocato la Sezione per l'odierna adunanza;

UDITO il magistrato relatore dott. Giampiero Pizziconi;

FATTO

Il sindaco del comune di Grisignano di Zocco, ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della Legge 131/2003, formula a questa Sezione una richiesta di parere in ordine alla corretta applicazione della disciplina vincolistica in materia di spesa di personale ed assunzionale cui sono soggetti gli enti locali, tenuti o meno al rispetto del patto di stabilità. La questione prospettata involge, infatti, l'applicazione dell'articolo 16, comma 31, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito in legge 14 gennaio 2011, n. 148, in base al quale agli enti con più di mille abitanti a decorrere dall'anno 2013 si applica la disciplina assunzionale degli enti soggetti al patto di stabilità, di cui all'articolo 1, comma 557 della legge 296/2006.

Sul punto, il primo cittadino premette che l'ente, con una popolazione di 4.443 abitanti, nell'esercizio 2012 è ancora classificato come Ente non soggetto ai vincoli ed alle regole del patto di stabilità (soggetto dunque alla disciplina dell'art.1, comma 562, della L. 296/2006 in base alla quale le spese di personale non devono superare il corrispondente ammontare dell'anno 2008) mentre, nel 2013 il comune rientrerà nella disciplina assunzionale degli enti soggetti al patto (ai sensi del richiamato art.16, del D.L. 138/2011).

Specifica ancora che, nel corso del 2012, un operaio specializzato ha beneficiato del congedo parentale (dal 01/01/2012 al 30/06/2012)- realizzando, un'economia nelle spese di personale pari a 5/12 della retribuzione di sua spettanza (corrispondenti ad euro 6.903,58) e che un altro operaio specializzato ha cessato il proprio rapporto di lavoro per collocamento in pensione dal 1° giugno 2012, realizzando un'economia nelle spese di personale pari a 7/12 della relativa retribuzione (corrispondenti a euro 15.208,15).

Nel frattempo l'amministrazione, tenuto conto delle esigenze operative dell'Area Tecnica e non avendo potuto procedere ad assunzioni di personale a tempo determinato, ha approvato il piano occupazionale dello stesso anno che prevede, per la copertura di detta posizione vacante (a seguito di collocamento a riposo), l'attivazione di una procedura di mobilità fra Enti ai sensi dell'art. 30 del D.lgs. 165/2001.

Alla luce del quadro sopra esposto, il Sindaco evidenzia che nel 2013 l'applicazione della nuova disciplina assunzionale (il contenimento delle spese del personale dovrà avere come riferimento la spesa sostenuta nell'esercizio precedente) anche a seguito della evidenziata riduzione della spesa del personale nell'esercizio 2012 (quiescenza e congedo parentale), avrebbe quale effetto l'abbattimento della relativa spesa per ben 22.111,73 euro. Detta somma, incidendo sulla spesa di personale dell'ente sostenuta nell'anno 2012, determinerebbe un obiettivo tendenziale di riduzione della spesa dell'anno successivo di importo di poco superiore (ai sensi dell'art. 1, comma 557, legge 296/2006). Detta riduzione tendenziale, rileva il primo cittadino, sarebbe ben maggiore della spesa annua complessiva derivante dall'assunzione, mediante la ricordata procedura di mobilità attivata nell'ottobre 2012, di un operaio specializzato (Cat. B3 a tempo pieno ed indeterminato) entrato nei ruoli solo a fine 2012: con la conseguenza che i relativi oneri inciderebbero sul bilancio dell'ente solo per gli importi corrispondenti agli impegni di spesa assunti fino a fine esercizio.

Nello specifico dunque, il Sindaco, proprio per superare la richiamata difficoltà di contabilizzazione, chiede se l'adozione di un provvedimento pianificatorio (integrazione del piano occupazionale 2012) sia sufficiente a superare la mancanza di un impegno di spesa vero e proprio nel finale dell'esercizio 2012 (per un ammontare pari all'onere annuale per il neo assunto tramite

mobilità). Detto effetto prenotativo, riguardando gli oneri complessivi annuali per la nuova posizione, consentirebbe di non ridurre drasticamente la spesa del personale dell'ente al fine del confronto tra esercizi 2013 e 2012. Proprio in relazione all'effetto sopra evidenziato, il Sindaco chiede di accogliere l'interpretazione che meglio si attaglia alla finalità della norma ritenendo, sul punto, che la ratio della norma sarebbe: *"quella di assicurare una riduzione tendenziale di tale spesa in termini progressivi senza tuttavia compromettere la possibilità di concludere una mobilità, a condizione che vengano rispettati gli ulteriori vincoli già citati. Pertanto, qualora sia programmata la mobilità in un determinato esercizio e siano avviate le relative procedure, parrebbe coerente con il quadro legislativo delineato consentire all'Ente di portarne a conclusione l'iter anche se la mobilità dovesse essere concretamente effettuata nell'esercizio successivo"*. A sostegno di tale tesi, il primo cittadino richiama una pronuncia espressa dalla Sezione Regionale di Controllo per la Basilicata con deliberazione n. 2/2012/PAR, dove veniva ritenuta plausibile la tesi dell'effetto prenotativo della pianificazione delle assunzioni. In base a detta posizione, l'ente sostiene che il medesimo effetto potrebbe scaturire, nel caso prospettato, dall'approvazione dell'integrazione del piano occupazionale 2012 con "effetto prenotativo" sulle relative somme del 2012.

Conclude il Sindaco, che un siffatta soluzione permetterebbe, nel caso in cui la procedura di mobilità tra enti si chiudesse a

novembre/dicembre 2012 o all'inizio del 2013 con conseguente impegno delle relative spese nell'esercizio 2013, di tener conto ai fini del raffronto delle spese dell'anno 2012 delle spese, che seppur non impegnate, risultino "prenotate in quell'esercizio".

DIRITTO

Occorre valutare, in via preliminare, secondo gli ormai consolidati orientamenti assunti dalla Corte dei conti in tema di pareri da esprimere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, la sussistenza dei presupposti soggettivi ed oggettivi per la resa dei pareri, indicati dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti con atto di indirizzo del 27 aprile 2004 e con deliberazione n. 5/AUT/2006 del 10 marzo 2006.

In relazione alle condizioni soggettive la richiesta, formulata ai sensi dell'art. 50 del T.U.E.L. dall'organo politico di vertice e rappresentante legale della Comune di Grisignano di Zocco, è da ritenersi ammissibile.

In ordine, poi, al requisito oggettivo, occorre accertare se la richiesta di parere sia attinente alla materia della contabilità pubblica, se sussistano i caratteri della generalità ed astrattezza, se la medesima non implichi valutazione di comportamenti amministrativi, in particolare se connessi ad atti già adottati o comportamenti espletati, se l'ambito sia oggetto di indagini della Procura regionale o di giudizio dinnanzi alla Sezione Giurisdizionale regionale della Corte dei conti o di contenzioso penale, amministrativo o civile.

Per quanto riguarda l'attinenza alla materia della contabilità pubblica, si richiama la delibera n. 54/2010 con la quale le Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti, in sede di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art.17, comma 31, del decreto legge n. 78/2009, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 102/2009, hanno ulteriormente delineato un concetto unitario della nozione di contabilità pubblica, riferito al *"sistema di principi e norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici"*; la predetta nozione è, comunque, da intendersi *"in continua evoluzione in relazione alle materie che incidono direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio"*.

Quanto al carattere generale ed astratto del quesito prospettato, questa Sezione ritiene di dover richiamare unicamente i principi normativi che vengono in considerazione nel caso in esame, ai quali gli organi dell'Ente, al fine di assumere specifiche decisioni in relazione a particolari situazioni, possono riferirsi, rientrando la scelta delle modalità concrete con le quali applicare la normativa in materia, nell'ambito dell'esercizio della discrezionalità amministrativa dell'amministrazione comunale.

Pertanto, come precisato nel documento d'indirizzo sopra richiamato, possono rientrare nella funzione consultiva della Corte dei Conti le sole *"questioni volte ad ottenere un esame da un punto di vista astratto e su temi di carattere generale"*, dovendo quindi, ritenersi inammissibili le richieste concernenti valutazioni

su casi o atti gestionali specifici. Alla luce di quanto richiamato, il Collegio ritiene ammissibile la richieste di parere vertendo su questioni aventi ad oggetto l'applicazione e l'interpretazione di norme il cui obiettivo è la riduzione della spesa del personale degli enti locali e la cui applicazione ha un diretto riflesso sulla formazione e gestione dei bilanci pubblici.

Venendo al merito del quesito prospettato dall'ente (non soggetto a patto nel 2012 ma rientrante nei relativi vincoli nel 2013), la questione interpretativa posta all'attenzione della Sezione è finalizzata a verificare se l'adozione di un provvedimento pianificatorio (integrazione del piano occupazionale 2012) sia sufficiente a superare la mancanza di un impegno di spesa vero e proprio nel finale dell'esercizio 2012 (che sostenga l'intero onere annuale del transitando personale in mobilità). Ciò, al fine di evitare che la riduzione della spesa complessiva del personale 2012, dovuta a cessazione ed a collocamento in aspettativa di due dipendenti, determini, nel confronto con quella complessiva da sostenere nel 2013 (incrementata da quella del personale transitando in mobilità), lo sfioramento del vincolo imposto dall'articolo 1, comma 557, della legge 267/2006.

In primo luogo, la Sezione richiama la complessa disciplina che regola i vincoli di spesa ed assunzionali per gli enti minori e per quelli soggetti a patto di stabilità che trova le sue fonti nell'attuale formulazione dell'articolo 76, comma 7, del DL 25 giugno 2008, n. 112, convertito in l. 6 agosto 2008, n. 133 e

nell'articolo 1, commi 557 e 562, della legge 27 dicembre 2006, n. 296). Detta complessa disciplina viene puntualmente ricostruita nella deliberazione delle Sezioni delle Autonomie n. 12/SEZAUT/2012/INPR, i cui contenuti questa Sezione condivide pienamente, ed alla quale per motivi di brevità espositiva, si rinvia.

Anche sulla specifica questione delle conseguenze del passaggio degli enti locali con più di mille abitanti dalla disciplina vincolistica cui sono soggetti gli enti minori a quella degli enti soggetti al patto di stabilità (conseguente alle disposizioni di cui all'art. 16, comma 31, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito in legge 14 gennaio 2011, n. 148), questa Sezione si è già espressa con deliberazione n. 98/2012/PAR.

In quella sede si era sostenuto, proprio in relazione alla individuazione della disciplina applicabile ad un ente locale nel passaggio dal regime di cui al comma 562 a quello del comma 557 che *"...il Comune di Arsiè, con popolazione superiore ai 1.000 abitanti, sia tenuto al rispetto di tutte le disposizioni in materia di patto di stabilità interno vigenti al momento dell'assunzione della nuova unità di personale, ai sensi del comma 31, dell'art. 16 del citato d.l. n. 138/2011..."*.

Venendo poi allo specifico quesito prospettato dal sindaco di Grisignano di Zocco, in relazione alla corretta contabilizzazione delle spese di personale programmate per l'anno 2012, il Collegio rammenta che l'art. 183 del D.lgs. n. 267/2000 prevede che

l'assunzione dell'impegno (quale prima fase del procedimento di spesa) presupponga: l'esistenza di un'obbligazione giuridicamente perfezionata, la determinazione del soggetto creditore e la definizione della somma da pagare nel *quantum* e nel titolo. Inoltre, nel caso specifico contemplato dal secondo comma, lett. a), dell'art. 183 cit., l'approvazione del bilancio comporta l'automatica costituzione dell'impegno di spesa per il trattamento economico tabellare già attribuito al personale dipendente e per i relativi oneri riflessi. Conseguente, a detta ricostruzione, che la mera programmazione di assunzione di personale nell'esercizio di riferimento, seppur approvata in sede di bilancio di previsione, non integra la fattispecie d'impegno "automatico" di cui al citato art. 183, comma 2 lett. a), se ed in quanto riferita ad obbligazioni non ancora giuridicamente perfezionate, per le quali non sussiste ancora alcun rapporto di lavoro con l'Ente (cfr. anche deliberazione sezione di controllo per la Campania n. 253/2012/PAR). Tuttavia, il Collegio è ben consapevole che un'interpretazione rigorosa della normativa citata determinerebbe il rischio di compromettere la possibilità di realizzare il parziale *turn over*, che – nei termini e limiti innanzi precisati - è riconosciuto e garantito *ex lege*.

Infatti, come sostenuto da questa Sezione "*Qualora l'ente, (sia) impossibilitato, sempre in ragione dei citati vincoli (assunzionali), a rimpiazzare, nell'anno immediatamente successivo, il personale cessato, si trovasse costretto a conseguire un obiettivo di*

riduzione della spesa più consistente di quello parametrato sulla relativa spesa sostenuta nell'anno precedente, e ciò si verificasse per più esercizi consecutivi, la spesa tendenziale, nel medio lungo periodo, potrebbe addirittura azzerarsi" (questa Sezione deliberazione n. 403/2012/PAR). Pertanto, alla luce di detta considerazione, appare condivisibile il principio di diritto espresso dalla Sezione regionale di controllo per la Basilicata con delibera n. 2 del 23 febbraio 2012 (ripreso anche dalla Sezione regionale di controllo della Campania con la deliberazione n. 253/2012/PAR) secondo il quale: *"...la programmazione di nuove assunzioni con avvio delle relative procedure determina un "effetto prenotativo" nello stesso anno sulle relative somme ai soli fini del disposto di cui all'art. 1 comma 557, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, senza che ciò comporti una prenotazione d'impegno in senso contabile. Ne consegue che quando e se nell'anno successivo le assunzioni verranno concretamente effettuate con impegno delle relative spese, si dovrà tener conto, ai fini del raffronto con le spese dell'anno precedente ai sensi del predetto comma 557, delle spese che seppur non impegnate risultano prenotate nel precedente esercizio ..."*

Osserva il Collegio, che il citato principio di diritto risulta in linea con la *ratio* della normativa di riferimento, in quanto tende ad assicurare (nei limiti e alle condizioni previste *ex lege*) che siano portate a conclusione le procedure di mobilità intraprese, ancorché l'effettiva assunzione dovesse slittare all'esercizio

successivo. Tuttavia, non può esimersi dal sottolineare che il mancato compimento dell'iter assunzionale non deve essere imputabile a fatto dell'ente medesimo o concretare condotte elusive altrimenti sarebbe ravvisabile il rischio di un utilizzo strumentale del quadro normativo delineato, in spregio al principio cardine di riduzione progressiva delle spese di personale rispetto all'anno precedente (cfr deliberazioni Sezione di controllo Basilicata n. 2/2012/PAR e sezione di controllo Campania n. 253/2012/PAR citate).

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per il Veneto rende il parere nei termini suindicati.

Copia del parere sarà trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria, al Sindaco del Comune di Grisignano di Zocco.

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 5 febbraio 2013.

Il magistrato relatore

Il Presidente f.f.

f.to Dott. Giampiero Pizziconi f.to Cons. Diana CALACIURA TRAINA

Depositato in Segreteria il 7/02/2013 P. IL DIRETTORE DI SEGreteria

(~~Dott.ssa Raffaella Brandolese~~)

(f.to Bandiera Fiorella)