



REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 6 febbraio 2013, composta da:

Dott. Giampiero PIZZICONI	Presidente f.f.
Dott. Tiziano TESSARO	Referendario, relatore
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 Polverara (PD), prot. n. 6269 del 26 novembre 2012, acquisita al prot. CdC n. 8783 del 27 novembre 2012;

VISTA l'ordinanza n. 13/2013 con la quale il Presidente f.f. ha convocato la Sezione per l'odierna adunanza;

UDITO il relatore dott. Tiziano Tessaro;

FATTO

Il Sindaco del comune di Polverara (PD), ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della Legge 131/2003, formula a questa Sezione una richiesta di parere in merito alla possibilità per un ente locale di assumere una persona nel corso del 2012 tenuto conto che:

- *“Il Comune ha una popolazione inferiore a 5.000 abitanti (ma superiore a 1.000);*
- *Negli anni 2008/2009 si è avvalso, ricorrendone i presupposti, della possibilità concessa dall'art. 1, comma 562, della L. 296/2006 di assumere personale in deroga;*
- *La spese di personale annue complessive per l'ente a seguito dell'assunzione programmata rientrano nei limiti dell'anno di riferimento 2008, detratte le spese del personale assunto in virtù della deroga;*

- *Vengono rispettati gli altri criteri previsti dalla normativa vigente per le assunzioni di personale per gli Enti non soggetti al patto di stabilità (cessazione di corrispondente unità di personale nell'anno precedente e volume complessivo della spesa di personale inferiore al 50% della spesa corrente)."*

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 Polverara (PD), 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, in 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, il quesito prospettato dall'ente verte sulla questione di diritto intertemporale, che trova una diversa soluzione a seconda che l'assunzione avvenga nel corso del 2012 come nella richiesta di parere , oppure come più logicamente, alla resa del parere in questione.

Questa Sezione, sul punto, ritiene necessario premettere che il legislatore negli ultimi anni, con l'intento di comprimere la spesa corrente delle pubbliche amministrazioni ed in particolare una delle componenti di questa tra le più importanti quale la spesa del personale, ha introdotto rigide norme vincolistiche in materia di assunzioni che questa Corte ha ben evidenziato in molte sue pronunce (per tutte si veda la deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 12/SEZAUT/2012/INPR ai cui condivisibili contenuti si rinvia). Ciò, al fine di limitare il *turnover* del personale e nel contempo reiterando le disposizioni atte a regolare al meglio l'ottimale distribuzione del personale già in servizio i cui oneri non determinano incrementi della relativa spesa a livello di comparto.

Al riguardo conviene qui rammentare le condizioni per le

assunzioni al fine di un corretto inquadramento della problematica in esame, ricostruendo il complesso quadro normativo in materia di vincoli alla spesa di personale e limiti di assunzioni, riferito sia ai Comuni sottoposti alle regole del patto di stabilità, sia ai Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, fino ad ora, come già precisato, esclusi dall'osservanza. Con riferimento a questi ultimi, il quadro normativo vede tuttora, come norma di riferimento fondamentale, l'art. 1, comma 562, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria per il 2007) che ha previsto due limiti; il primo riguarda l'obbligo di contenere la spesa di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, con esclusione degli oneri relativi agli adeguamenti contrattuali, nei limiti dell'ammontare impegnato nell'anno 2004 (ora come noto, dell'anno 2008 ,a seguito della modifica introdotta dall'art. 4-ter, comma 11, del D.L. 16/2012). Con il secondo, è stato introdotto il divieto di procedere a nuove assunzioni di personale, se non nei limiti delle cessazioni dei rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nell'anno precedente.

Va, inoltre, ricordato che su tale impianto normativo, l'art. 3, comma 121, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria per il 2008), aveva previsto la possibilità di deroghe fondate su determinati parametri di virtuosità in termini di rapporto tra spesa di personale e spesa corrente, e di rapporto fra numero dei dipendenti e popolazione.

Tale possibilità di deroga è stata in un primo momento sospesa dall'art. 76, comma 2, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 (ad eccezione dei comuni con un numero massimo di dipendenti a tempo pieno non superiore a dieci) e, poi, definitivamente soppressa con la manovra finanziaria di cui al D.L. n. 78/2010, che ha ridisegnato i vincoli che gli enti locali sono tenuti ad osservare in materia di personale, alla luce di più accentuate esigenze di contenimento della spesa, eliminando, tra l'altro, la possibilità di deroga al regime delle assunzioni previste anche per i comuni con più di dieci dipendenti.

Riassumendo, per gli enti non sottoposti al patto di stabilità, l'attuale disciplina in materia di vincoli assunzionali e di spesa per il personale, imposti a tutela degli equilibri di finanza pubblica, risulta essere la seguente:

- la spesa per il personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, con esclusione degli oneri relativi agli adeguamenti contrattuali, non deve superare (quindi deve essere inferiore o uguale) l'ammontare della spesa per il personale dell'anno 2004 (art. 1, comma 562, della legge n. 296/2006), e ora dell'anno 2008, a seguito della modifica introdotta dall'art. 4 ter, comma 11, del D.L. 16/2012 ;
- l'assunzione di nuovo personale a tempo indeterminato deve essere uguale al numero di unità cessate nell'esercizio precedente (l'art. 1, comma 562, della legge 296/2006), senza possibilità di

deroga.

E' inoltre da evidenziare che per le assunzioni di personale di qualsiasi tipo e con qualsivoglia tipologia contrattuale vige il limite massimo del 50% rispetto all'ammontare della spesa corrente (art. 76, comma 7, del D.L. n. 112/2008, come modificato da ultimo dall'art. 28, comma 11-quater, del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201 convertito con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214).

Per gli enti soggetti al patto di stabilità, invece, il legislatore ha previsto una serie di limitazioni di carattere generale che si raccordano con le altre contenute nel patto stesso e che possono sintetizzarsi nel modo seguente:

- rispetto del patto di stabilità nell'esercizio precedente (art. 76, comma 4, del d.l. n. 112/2008 e art. 1, comma 119, lett. c), della legge n. 220/2010 – legge di stabilità per il 2011);
- incidenza delle spese per il personale non superiore al 50% delle spese correnti (art. 76, comma 7, del D.L. n. 112/2008, come modificato da ultimo dall'art. 28, comma 11-quater, del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201 convertito con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214);
- rispetto nelle assunzioni di personale del limite del 20% della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente (art. 76, comma 7, d.l. n. 112/2008, come novellato dall'art. 14, comma 9, del citato d.l. n. 78/2010).

Tale ultimo vincolo, introdotto con il sopracitato D.L. n. 78/2010,

viene in rilievo come limite specifico in ordine alle nuove assunzioni che, fino ad ora, secondo un orientamento ormai consolidato della Corte dei conti (Sezioni Riunite in sede di controllo, delibera n.3/CONTR/11 e delibera n. 227/2010 di questa Sezione), non è stato considerato riferibile agli enti di minore dimensione, a differenza invece del limite del rapporto percentuale tra spese di personale e spese correnti considerato di carattere generale ed esteso a tutti gli enti, soggetti o meno al patto di stabilità.

In estrema sintesi, si osserva che le procedure in questione devono essere corredate da una serie di cautele tese ad evitare che possano essere elusi i rigidi vincoli imposti dal legislatore in materia di riduzione della spesa per il personale delle amministrazioni pubbliche e di turnover, sopra richiamati. In particolare, l'ente deve osservare i vincoli di spesa del personale imposti dalla normativa vigente (art. 1, comma 557, per gli enti soggetti al patto, e comma 562 per gli enti minori ed articolo 76, comma 7, del D.L. 112/2008, vincoli ben evidenziati nella deliberazione della Sezione delle autonomie n. 12/SEZAUT/2012/INPR ai cui contenuti si rinvia).

In questo contesto normativo, va collocata la questione prospettata dal Comune di Polverara.

Trattandosi tuttavia di questione concreta afferente un'assunzione il cui momento di effettuazione non appare chiaro, e non essendo possibile a questa Sezione – per i motivi sopra citati - effettuare

un esame dettagliato sulla base degli elementi forniti dal Comune interessato, oltretutto non consentito per non incorrere nel coinvolgimento diretto di questa Sezione nell'amministrazione attiva di competenza dell'Ente interessato, non rientrante nei canoni dalla funzione consultiva demandata alla Corte dei conti (vedasi, in proposito, le deliberazioni 27 aprile 2004 già citata e n. 5/AUT/2006 del 10 aprile 2006 della Sezione delle Autonomie), si rimettono alla considerazione di codesto Comune gli ulteriori aspetti che seguono.

Tralasciando infatti il caso in cui l'assunzione avvenga nel corso del 2012, per le quali valgono le regole suesposte, la Sezione (Delibera n. 98/2012/PAR) ha già espresso in un recente passato l'opinione,ove al contrario l'assunzione avvenga nel corso del 2013, relativa alla riferibilità e compatibilità delle disposizioni del patto di stabilità, limitative delle spese del personale, a decorrere dal 2013, ai comuni con popolazione superiore ai 1.000 abitanti (in particolare la c.d. regola del turn over del 20%) ma anche l'attenta individuazione della decorrenza di quelle disposizioni del patto che rimandano a valori percentuali ed a termini di riferimento, relativi agli esercizi precedenti, al fine di una loro corretta, coerente ed equa applicazione.

Tale interpretazione deve necessariamente fondarsi su una lettura sistematica delle norme coinvolte, alla luce anche delle progressive modifiche che sono state apportate al sistema, soprattutto dalle recenti manovre finanziarie, per riportare

coerenza in un complesso affastellato di disposizioni e per seguire la direzione e la primaria finalità che le norme stesse perseguono e cioè il rigido contenimento della spesa pubblica.

In tale ottica vanno, quindi, letti gli interventi operati dalle varie manovre finanziarie che si sono succedute nel 2011 a partire dal decreto legge 13 maggio 2011, n. 70, convertito con modificazioni dalla legge 12 luglio 2011, n. 106; dalla manovra, di cui al decreto legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito con modificazioni dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, per arrivare alla c.d. manovra bis, di cui al citato decreto legge n. 138/2011, convertito dalla legge 14 settembre 2011 n. 148.

Si tratta di interventi ispirati alla necessità di far fronte alla contingenza dettata dalla eccezionale situazione di crisi finanziaria, internazionale e nazionale, e destinati a realizzare un contenimento, indiscriminato e quantitativo, della spesa pubblica, nel quale rientra, a pieno titolo, anche la spesa per il personale.

Il rafforzamento dei vincoli nella predetta materia trova, infatti, espressione già nella prima manovra correttiva che modifica le stesse modalità di calcolo della spesa del personale fino a comprendere quella sostenuta, ex art. 20, comma 9, del D.L. 98/2011, dalle società a partecipazione pubblica locale.

In questa direzione va letta, pertanto, anche la norma di cui all'art. 16, comma 31, del D.L. 138/2011 dalla quale emerge la precisa scelta del legislatore di estendere il patto anche agli enti locali di piccole dimensioni, fino ad ora esentati dal rispetto delle

disposizioni vigenti.

La *ratio* di tale ultimo intervento risulta dai lavori preparatori al provvedimento di conversione nei quali si mette in evidenza la necessità di *"intervenire urgentemente proprio al fine di mettere in sicurezza i conti pubblici, quale presupposto indispensabile per lo sviluppo economico del Paese, al fine di fronteggiare l'evoluzione degli scenari economici globali, in un quadro contraddistinto da una forte instabilità dei mercati finanziari e dal pericolo di un ulteriore rallentamento della crescita economica"*.

Per assicurare detto scopo, va, pertanto, interpretato anche il diverso limite numerico (popolazione superiore ai 1.000 abitanti) preso a riferimento per l'applicazione del patto di stabilità, a partire dal 2013, e va rivista la tradizionale distinzione che giustificava la diversa disciplina in materia di assunzione del personale tra enti di maggiori dimensioni ed enti minori.

Come sopra già accennato, l'orientamento consolidato della Corte dei conti ha ritenuto che l'applicazione anche agli enti locali dell'ulteriore vincolo del 20% della spesa conseguente alle cessazioni verificatesi nell'anno precedente avrebbe determinato una *"obiettiva difficoltà nel garantire i servizi e le funzioni fondamentali che la Costituzione demanda agli enti locali"*.

Ritiene questa Sezione che, a seguito delle disposizioni previste dall'art. 16 del citato D.L. n. 138/2011, il suesposto orientamento possa essere superato dall'estensione delle regole del patto anche ai comuni di piccole dimensioni.

Peraltro, la tesi sostenuta da questa Sezione ha trovato il suggello esplicito della Sezione autonomie che con delibera n. 6/2012 ha ritenuto che *"I Comuni con popolazione compresa tra 1.001 e 5.000 abitanti, che dall'anno 2013 saranno chiamati ad osservare, in virtù dell'art. 16, comma 31, del D.L. n. 138/2011, le regole del Patto di stabilità interno, sono suscettibili di incorrere nel divieto di assunzioni previsto dal comma 4 dell'art. 76 del D.L. n. 112/2008 soltanto a decorrere dall'anno 2014, in quanto la valenza chiaramente sanzionatoria del divieto, ricollegabile alla inosservanza dei vincoli stabiliti col Patto di stabilità, restringe l'ambito soggettivo di operatività della disposizione ai soli enti connotati dalla esistenza di un pregresso vincolo obbligatorio, in forza del quale, gli stessi, possono essere chiamati a rispondere dell'inadempimento ad essi imputabile"*.

Cionondimeno, ad avviso della Sez. Autonomie, *"L'assenza di specifiche disposizioni di diritto intertemporale in ordine all'applicazione dei nuovi vincoli alla spesa di personale, quali derivano dall'estensione della disciplina del Patto di stabilità interno ai Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, non consente di legittimare interpretazioni additive o derogatorie dell'art. 76, comma 7, del D.L. n. 112/2008 e successive modificazioni, sussistendo margini organizzativi idonei a colmare eventuali deficit di competenze tecniche o amministrative, legati all'inadeguatezza degli organici o alla insufficienza di risorse economiche dei Comuni di più ridotte dimensioni, che avrebbero*

potuto pregiudicare il compiuto assolvimento dei servizi e delle funzioni fondamentali che la Costituzione demanda agli enti locali".

Conclusivamente e con specifico riferimento al quesito in esame, questa Sezione ritiene che il Comune di Polverara, 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. In proposito, vanno infatti richiamate, ai fini organizzativi, le nuove regole recate, ai sensi del medesimo articolo, dalla nuova disciplina prevista in materia di associazionismo comunale. D'altra parte, le Sezioni riunite in sede di controllo, con la delibera n.5/CONTR/11 hanno evidenziato che gli enti locali, così come tutte le pubbliche amministrazioni, per conseguire gli obiettivi di contenimento della spesa pubblica devono razionalizzare il contesto organizzativo, anche ricorrendo a compiute misure di organizzazione come indicato dall'art. 14, commi 28, 29 e 30 del D.L. n. 78/2010 che, fra l'altro, impone alle regioni di determinare *"la dimensione territoriale ottimale per lo svolgimento delle funzioni fondamentali di cui all'art. 21, comma 3, della legge 5 maggio 2009, n. 42, secondo i principi di economicità, di efficienza e di riduzione delle spese"*.

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 Polverara (PD).

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 6 febbraio 2013.

Il magistrato relatore

Il Presidente f.f.

f.to Dott. Tiziano Tessaro

f.to Dott. Giampiero Pizziconi

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

~~(Dott.ssa Raffaella Brandolese)~~

(f.to Bandiera Fiorella)