

REPUBBLICA ITALIANA

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 25 settembre 2009 composta da:

Bruno PROTA	Presidente
Diana CALACIURA	Consigliere
Aldo CARLESCHI	Consigliere relatore
Giovanni ZOTTA	Consigliere
Daniela MORGANTE	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 in data 16 giugno 2000, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004, e 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 cost. 18 ottobre 2001, n. 3", ed, in particolare, l'art. 7, comma 8°;



Prothoranti

VISTI gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004;

VISTA la richiesta di parere inoltrata dal Sindaco del Comune di Paderno Del Grappa (Treviso) prot. n. 5392 del 3 agosto 2009, pervenuta il 6 agosto 2009 ed acquisita al prot.CdC 6929;

VISTA l'ordinanza del Presidente di questa Sezione di controllo n. 56/2009 del 25 settembre 2009 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITA la relazione del magistrato istruttore, Cons. Aldo Carleschi,

FATTO

Il Comune di Paderno Del Grappa (Treviso), con nota 5392 del 3 agosto 2009, fa presente che:

- non è soggetto al patto di stabilità (2180 abitanti) ed ha un numero di dipendenti inferiore a 10 unità (8 , di cui 2 a part-time, escluso il segretario);
- intende assumere un dipendente tramite mobilità volontaria proveniente dalla sopprimenda comunità montana del Grappa, di cui fa parte, da adibire al servizio biblioteca finora assicurato per il tramite di volontari, lavoratori socialmente utili e servizio civile. Ciò in quanto l'inserimento della biblioteca in un circuito sovracomunale e la mancanza di stabilità e preparazione del personale addetto imporrebbe l'utilizzazione di personale qualificato stabilmente inserito nell'organico dell'Ente;



F. Carleschi

- con tale assunzione verrebbe derogato sia il limite di spesa 2004 sia il c.d. turn-over (cessazioni dell'anno precedente), mentre sarebbe assicurato il rispetto delle due condizioni della deroga previste dal comma 121 dell'art. 3 della legge 24 dicembre 2007, n.244,

chiede di esprimere parere in ordine ai seguenti quesiti:

- a) se la deroga introdotta dal predetto art. 3, comma 121, della legge 244/2007 si riferisca sia al tetto di spesa del personale previsto dall'art. 1, comma 562 della legge 296/2006, oltre che al vincolo del turn-over;
- b) se questa Sezione ritiene corretto, al riguardo, il parere espresso dal Dipartimento della funzione pubblica (6/2008) in ordine alla possibilità di derogare ad entrambi i due limiti sopra citati;
- c) se la motivazione alla deroga può essere supportata ulteriormente tenuto conto che l'assunzione in questione si riferisce alla mobilità da un ente in via di soppressione, considerando anche il risparmio di spesa della quota parte di oneri sostenuti da quella amministrazione per partecipare all'apparato associativo sopprimendo (cita, in proposito, parere espresso dalla Sezione regionale di controllo dell'Emilia-Romagna con delibera 12/2009);
- d) se la compressione di altre spese di personale, peraltro non sufficienti per rimanere nel limite registrato nel 2004, possa fornire una motivazione più consistente per la deroga in



Frascantini

questione.

DIRITTO

La richiesta formulata dal Comune di Paderno Del Grappa (TV) è da inquadrare nell'attività consultiva prevista dall'art.7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, 131, ancorchè non espressamente richiamata dall'Ente stesso.

In via preliminare ne va accertata l'ammissibilità.

Con deliberazione del 27 aprile 2004 la Sezione delle autonomie della Corte dei conti ha adottato gli indirizzi ed i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva affermando che, ai fini dell'ammissibilità della richiesta, accanto alle condizioni soggettive devono sussistere delle condizioni oggettive e, in particolare, l'attinenza con la materia della contabilità pubblica (in base al citato art. 7, comma 8, della legge 131/2003) ed il carattere generale e astratto della questione sottostante il quesito. Pertanto:

- dal punto di vista soggettivo la richiesta è ammissibile in quanto proviene dall'organo politico di vertice e rappresentante legale dell'Ente ai sensi dell'art. 50 del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267;
- altrettanto ammissibile è sotto il profilo oggettivo poiché la questione sottoposta a questa Sezione rientra nella nozione di contabilità pubblica, così come delineata dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti con delibera 5/AUT/2006 del 10 marzo 2006, in quanto attiene alla materia delle spese di



Prof. ...

personale, ritenuta dal legislatore ambito primario di intervento ai fini dell'attuazione delle politiche mirate alla riduzione della spesa pubblica.

Venendo al merito, si rammentano preliminarmente i contenuti del quadro normativo di riferimento:

- per quanto riguarda il limite di spesa di personale, il comma 562 dell'articolo unico della legge 296/2006 (finanziaria 2007), tuttora vigente, così come integrato con il comma 121 dell'art.3 della legge 244/2007 (finanziaria 2008), recita *"Per gli enti non sottoposti alle regole del patto di stabilità interno, le spese di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali, non devono superare il corrispondente ammontare dell'anno 2004. Gli enti di cui al primo periodo possono procedere all'assunzione di personale nei limiti delle cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nell'anno precedente, ivi compreso il personale di cui al comma 558.*

Eventuali deroghe ai sensi dell'art.19, comma 8, della legge 448/2001 (che concerne l'obbligo posto in capo agli organi di revisione contabile di accertare che i documenti di programmazione del fabbisogno di personale siano improntati al rispetto del principio di riduzione complessiva della spesa e che eventuali deroghe a tale principio siano analiticamente motivate), devono comunque assicurare il rispetto delle



seguenti condizioni (i relativi parametri sono fissati con decreto del Ministero dell'interno ai sensi degli art. 242 e 259 del D.Lgs. 267/2000): a) che il volume complessivo della spesa per il personale in servizio non sia superiore al parametro valido per l'accertamento della condizione di ente strutturalmente deficitario, ridotto del 15%; b) che il rapporto medio tra dipendenti in servizio e popolazione residente non superi quello determinato per gli enti in condizione di dissesto, ridotto del 20%";

- il comma 2 dell'art. 76 della legge 133/2008, di conversione del DL 112/2008, prevede che "In attesa dell'emanazione del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui al comma 6, le deroghe previste dall'art. 3, comma 121 della legge 24 dicembre 2007, n. 244, sono sospese, ad eccezione dei comuni con un numero massimo di dipendenti a tempo pieno non superiore a dieci".

Orbene, con il primo quesito a) il Comune di Paderno Del Grappa, non soggetto al patto di stabilità, assumendo che ha un numero di dipendenti inferiore a 10 e quindi rientra nell'eccezione prevista dalla norma sopracitata, e che assicura ampiamente le due condizioni poste ai fini della deroga dall'art. 3, comma 121, della legge 244/2007, chiede se la deroga stessa si riferisce sia al tetto delle spese di personale (riferimento limite del 2004) che al vincolo del turn-over (cessazioni intervenute nell'anno precedente).



F. Marini

Al riguardo non può non osservarsi come la formulazione della prima parte del comma 562 della legge 296/2006 delinea due presupposti per la determinazione delle spese di personale: da un lato la fissazione di un tetto limite di spesa con riferimento all'esercizio 2004 quale condizione primaria e dall'altro la discrezionalità di assunzione tramite turn-over, peraltro nel chiaro rispetto del limite precedentemente stabilito. Appare quindi evidente che si tratta di presupposti concorrenti e non alternativi e, pertanto, l'eventuale ricorso alla deroga non può che riguardare entrambi gli aspetti evidenziati, così come ritenuto anche dal Dipartimento della Funzione pubblica con il parere 6/2008 richiamato dall'Ente istante.

La deroga, in sintesi, consente di superare sia il tetto di spesa, ancorato come detto all'anno 2004, che il vincolo di subordinare le assunzioni alle cessazioni intervenute l'anno precedente;

Relativamente alla deroga al principio di riduzione complessiva della spesa di personale, l'art. 19, comma 8, della legge 448/2001, cui fa riferimento l'art. 3, comma 121, della legge 244/2007, stabilisce che le relative motivazioni debbano essere analiticamente indicate. Ciò impone, pertanto, l'individuazione da parte dell'Amministrazione interessata, in aggiunta alle condizioni fissate dalla norma stessa, precedentemente indicate, delle esigenze da porre a base dell'ipotesi di deroga: esigenze che debbono trovare supporto in motivazioni di particolare rilevanza, debitamente documentate e relazionate per evitare elusioni della



Debonari

norma che ne consente evidentemente il ricorso solo in presenza di occorrenze del tutto straordinarie ed eccezionali (in proposito, vedasi anche il parere 7/2008 della Sezione di controllo Basilicata).

Invero, le motivazioni addotte dal Comune di Paderno Del Grappa (inserimento della biblioteca civica in un circuito sovracomunale, mancanza di stabilità e preparazione del personale finora utilizzato, oltre il fatto che i volontari non sono più in grado di garantire il servizio) non sembrano sufficienti a supportare l'esigenza posta alla base dell'ipotesi di deroga. Infatti, a parere di questa Sezione regionale di controllo, le motivazioni stesse dovrebbero essere accompagnate da una dettagliata esposizione dei pertinenti dati di situazione per consentire agli organi di controllo (si ricorda al riguardo l'onere posto in capo agli organi di revisione contabile dalla legge 448/2001 già citata) di esprimere le loro valutazioni.

Gli altri quesiti sono stati formulati dal Comune istante in ottica di supporto ulteriore all'ipotesi di deroga. In particolare:

- per quanto riguarda il quesito c) relativo all'assunzione per mobilità volontaria da un Ente in via di soppressione (Comunità montana del Grappa), considerando anche il risparmio di spesa della quota parte di oneri sostenuti per partecipare all'apparato associativo stesso, si fa presente che in base all'art. 2, comma 1 e 27, comma 1, del D.Lgs. 267/2000 le Comunità montane sono veri e propri enti locali



Scaramini

costituiti tra comuni montani o parzialmente montani, anche appartenenti a province diverse, per la valorizzazione delle zone montane per l'esercizio di funzioni proprie, di funzioni conferite e per l'esercizio associato delle funzioni comunali.

La Comunità montana del Grappa è stata di fatto soppressa con DGR n.3687 della Regione Veneto del 25 novembre 2008 per effetto dell'art. 2, comma 20, della legge finanziaria per il 2008 (244/2007) non avendo la Regione stessa, ai fini del concorso agli obiettivi di contenimento della spesa pubblica, provveduto, come risulta dal DPCM 19 novembre 2008, al riordino delle comunità montane insistenti sul proprio territorio, secondo principi fondamentali espressamente indicati (commi 17 e 18 della stessa legge). In ogni caso, in base al successivo comma 22, compete alle Regioni interessate di provvedere a disciplinare gli effetti conseguenti all'applicazione delle disposizioni di cui ai predetti commi, anche con riguardo alla ripartizione delle risorse umane, finanziarie e strumentali, *facendo salvi i rapporti di lavoro a tempo indeterminato* (peraltro, sino all'adozione o in mancanza delle discipline regionali, i comuni succedono alla comunità montana soppressa in tutti i rapporti giuridici ed ogni altro effetto).

Al riguardo, risulta presentato al Consiglio regionale del Veneto in data 19 febbraio 2009 un progetto di legge regionale (n.389) che, partendo dal presupposto che il provvedimento



Abolamini

comporta gravi ripercussioni per i territori ricompresi nelle sopresse comunità montane (paralisi del loro funzionamento dovuto alla fase di transizione verso la loro completa dismissione, esclusione dai benefici prima previsti), con conseguente danno per i cittadini, che non potranno più godere di adeguati servizi e di accedere alle agevolazioni previste, prevede l'istituzione di un apposito fondo riservato ai Comuni interessati (in tutto 79) che si costituiranno in Unione di comuni per l'esercizio delle funzioni prima delegate alle Comunità montane.

La questione della mobilità volontaria posta, quindi, sembra intanto subordinata alle scelte che saranno operate dalla Regione ai fini della collocazione dei dipendenti a tempo indeterminato impiegati nella Comunità in via di soppressione e, comunque, investe una problematica, appunto quella della mobilità di personale a tempo indeterminato tra Enti pubblici, che è subordinata a taluni presupposti di cui anche questa Sezione regionale di controllo si è ripetutamente interessata (Vds. in proposito, i pareri 183/2008 e 185/2008).

Nel caso all'esame, inoltre, atteso che il legislatore, nel ridisciplinare la materia delle Comunità montane (riordino, soppressione, creazione di nuove entità) non ha preso in considerazione possibili variazioni in fatto di spesa di personale rispetto alla normativa statale, ma solo il contenimento della spesa pubblica, si deve ritenere che ogni



Frabonisci

scelta in proposito debba essere assunta nel rispetto delle disposizioni dettate da quest'ultima: in sintesi, ai limiti imposti dalla legge finanziaria.

Ove fosse comunque possibile risolvere il problema con il ricorso alla mobilità, si deve evidentemente tener presente anche il risparmio di spesa della quota parte degli oneri sostenuti dal Comune per la partecipazione all'apparato associativo, in linea con il parere 12/2009 espresso dalla Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna e da altre Sezioni, ivi compresa la scrivente (parere 130/2009);

- per quanto concerne, infine, il quesito d) tendente a conoscere se la compressione di altre spese di personale possa fornire una "motivazione più consistente alla deroga" in questione, non è possibile esprimere valutazioni nel merito data l'estrema genericità dell'ipotesi formulata il cui risultato, comunque, come espressamente dichiarato dal Comune istante, non sarebbe sufficiente a rispettare il limite della spesa storica del 2004.

PQM

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per il Veneto rende il proprio parere nei termini sopra indicati.

Copia del parere sarà trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria, al Sindaco di Paderno Del Grappa (Treviso).

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 25 settembre 2009.



Andreasini

L'Estensore



Aldo Carleschi

Aldo Carleschi
Depositata in Segreteria il 28/09/2009

Il Presidente

Bruno Prota

Bruno Prota

Il Direttore della Segreteria

Dott. Raffaella Brandolese

Raffaella Brandolese

