



**Corte dei Conti
Sezione Regionale di Controllo per la Calabria**

NELL'ADUNANZA DEL 5 Ottobre 2010

composta dai magistrati:

- Pres. Sez. Franco FRANCESCHETTI	Presidente
- Cons. Giuseppe GINESTRA	Componente
- Cons. Vittorio CIRO' CANDIANO, relatore	Componente
- Cons. Quirino LORELLI	Componente
- Primo ref. Natale LONGO	Componente
- Ref. Antonio DI STAZIO	Componente

VISTO l'art. 100, comma 2, 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 (14/2000) per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti in data 16 giugno 2000 e successive modifiche;

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3;

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;

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

VISTO l'atto di indirizzo della Sezione delle Autonomie approvato nell'adunanza del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato e modificato dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9;

VISTA la nota n. 1930 del 6 agosto 2010, con la quale il Comune di SAN LORENZO BELLIZZI (CS) ha inoltrato richiesta di parere a questa Sezione, prot. n. 5334 del 24 agosto 2010;

VISTA l'ordinanza n. 16/10 del 27.09.2010, con la quale il Presidente di questa Sezione di controllo ha convocato la Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il relatore, Cons. Vittorio Cirò Candiano.

RITENUTO IN FATTO

Il Comune di SAN LORENZO BELLIZZI (CS), con la sopra citata nota n. 1930 del 6 agosto 2010, ha promosso il parere di questa Sezione al fine di conoscere se — anche alla luce di quanto disposto dall'art. 14, commi 8 e 10, del decreto legge n. 78/2010, convertito dalla legge n. 122/2010 — la locuzione “complessivamente intervenute nel precedente anno”, contenuta nel secondo periodo dell'art. 1, comma 562, della legge n. 296 del 27 dicembre 2006, sia da intendere nel senso che le “cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nel precedente anno” siano comprensive di tutte quelle verificatesi negli anni precedenti, escluso quello in corso, in modo da costituire un numero di vacanze complessivamente utilizzabili nell'anno de quo.

Al riguardo lo stesso Ente specifica che, in sede di programmazione del fabbisogno di personale per il triennio 2009-2011, ha stabilito di procedere alla copertura di n. 3 posti resisi vacanti a seguito delle cessazioni verificatesi a partire dall'anno 2004, dando atto che non viene comunque superato il tetto di spesa per il personale sostenuta nell'anno 2004 e precisando che nell'esercizio 2010 l'Ente medesimo ha avviato le procedure per l'espletamento dei relativi concorsi pubblici.

In via preliminare va, nell'ordine, accertata l'ammissibilità della richiesta di parere in relazione sia al soggetto richiedente che al contenuto oggettivo del quesito.

Al riguardo è utile rammentare che la funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica, è prevista dall'art. 7, comma 8, della legge n.131/2003 che, innovando nel sistema delle tradizionali funzioni della Corte dei conti, dispone che le Regioni possono chiedere alle Sezioni regionali di controllo *“ulteriori forme di collaborazione”* ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, *“nonché pareri in materia di contabilità pubblica”*, aggiungendo che *“analoghe richieste possono essere formulate, di norma tramite il Consiglio delle autonomie locali se istituito, anche da Comuni, Province e Città metropolitane”*.

La funzione consultiva in argomento è stata disciplinata, quanto a principi e modalità, dalla Sezione delle Autonomie con atto adottato nella adunanza del 27 aprile 2004, con il quale sono stati preliminarmente dettati i criteri atti a garantire l'uniformità di indirizzo e, quindi, individuati i soggetti legittimati alla richiesta, l'ambito oggettivo

della funzione, l'ufficio competente a rendere il parere in relazione al carattere generale o locale dello stesso, il procedimento per l'esercizio della funzione con indicazione dei relativi profili temporali.

Ai fini dell'ammissibilità della richiesta di parere in esame, occorre verificare la sussistenza contestuale di entrambi i requisiti: soggettivo, cioè la legittimazione del soggetto richiedente, e oggettivo, cioè l'attinenza alla materia della contabilità pubblica.

La legittimazione a richiedere pareri è circoscritta ai soli enti previsti dalla citata legge n.131/2003, stante la natura speciale che essa assume rispetto alla ordinaria sfera di competenze assegnate alla Corte. La richiesta stessa, d'altra parte, può considerarsi ammissibile se proveniente dall'organo rappresentativo dell'ente (Presidente della Giunta regionale, Presidente della Provincia, Sindaco o, nel caso di atti di normazione, il Consiglio regionale, provinciale, comunale).

La norma prevede la possibilità di richiedere pareri esclusivamente nella "*materia della contabilità pubblica*". Nell'ambito oggettivo di tale locuzione, in conformità a quanto stabilito dalla Sezione delle Autonomie nel citato atto di indirizzo, tale possibilità è limitata agli atti generali, ovvero atti o schemi di normazione primaria (leggi, statuti) o secondaria (regolamenti di contabilità o materie comportanti spese, circolari), o inerenti all'interpretazione di norme vigenti, nonché in merito a soluzioni tecniche rivolte ad assicurare la necessaria armonizzazione nella compilazione dei bilanci e dei rendiconti, o attinenti alla preventiva valutazione di formulari e scritture contabili che gli enti intendessero adottare.

CONSIDERATO IN DIRITTO

Sotto il profilo soggettivo, nel caso in esame, poiché la richiesta di parere - nelle more dell'attuazione della legge regionale 5 gennaio 2007, n.1, istitutiva del Consiglio delle Autonomie Locali nella Regione Calabria - proviene direttamente dal Sindaco del comune, quale Organo rappresentativo dell'Ente ai sensi dell'art. 50 del d.lgs 18 agosto 2000, n.267, la stessa richiesta deve ritenersi ammissibile.

Accanto alle condizioni soggettive, poi, devono sussistere (come stabilito anche dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti con il succitata atto di indirizzo del 27 aprile 2004, nonché, da ultimo, nella deliberazione n. 5/2006) delle condizioni oggettive e, in particolare, oltre l'attinenza con la materia della contabilità pubblica, il carattere generale e astratto della questione sottostante al quesito, di modo che il parere non vada

a incidere su specifiche fattispecie concrete sulle quali potrebbero pronunciarsi nell'ambito della loro competenza, altri organi, quali, ad esempio, il Procuratore regionale o la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti.

Per quanto concerne la questione sollevata dal Comune di SAN LORENZO BELLIZZI (CS), poi, occorre anche precisare che la scelta concreta circa le modalità per sopperire al fabbisogno di personale e, in genere, per soddisfare le esigenze di personale in servizio, rispetto alle dotazioni organiche, rientra nel novero dell'attività discrezionale amministrativa dell'Ente, poiché trattasi di scelta organizzativa riservata dalla legge all'amministrazione pubblica interessata.

Pertanto, questo Collegio, senza ingerirsi nelle autonome scelte gestionali dell'Ente, rispetto al caso concreto, si pronuncia sull'istituto di carattere generale oggetto della richiesta, rendendo un parere in astratto in una materia, quella della spesa per il personale, che, riguardando l'applicazione di norme rivolte al contenimento della spesa pubblica, incidenti sulla formazione e gestione del bilancio dell'Ente, attiene alla contabilità pubblica.

La richiesta de qua, dunque, nei limiti sopra descritti, è da ritenersi ammissibile anche sotto il profilo oggettivo.

Nel merito della questione prospettata, e limitatamente alla disciplina sui limiti alla spesa per il personale degli enti locali aventi popolazione inferiore a 5.000 abitanti e, quindi, non soggetti alla disciplina del patto di stabilità interno, la Sezione ritiene opportuno svolgere le seguenti considerazioni.

Si evidenzia preliminarmente che l'assetto normativo in materia di spesa per il personale degli enti non sottoposti alle regole del patto di stabilità interno è essenzialmente affidato al comma 562 dell'articolo unico della legge n. 296 del 27 dicembre 2006 (legge finanziaria per l'anno 2007), al comma 121 dell'art. 3 della legge n. 244 del 24 dicembre 2007 (legge finanziaria per l'anno 2008), nonché all'art. 76 del decreto legge n. 112 del 15 giugno 2008, convertito con modifiche dalla legge n. 133 del 6 agosto 2008. Su tale normativa è da ultimo intervenuto il decreto legge n. 78 del 31 maggio 2010, convertito dalla legge n. 122 del 30 luglio 2010, con disposizioni in parte modificative e in parte soppressive.

In particolare, il succitato comma 562 dell'articolo unico della legge n. 296/2006, dispone che *"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 nel limite delle cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato, complessivamente intervenute nel precedente anno, ivi compreso il personale di cui al comma 558".

Rispetto a tali previsioni, tutt'oggi vigenti, la legge n. 244/2007 (all'art. 3, comma 121) aveva consentito di superare non solo il tetto posto alla spesa per il personale, ma anche il vincolo di subordinare le assunzioni alle cessazioni dell'anno precedente, a condizione che esistessero determinati requisiti ivi espressamente stabiliti (il volume complessivo della spesa per il personale in servizio non superiore al parametro obiettivo valido per l'accertamento della condizione di ente strutturalmente deficitario, ridotto del 15 per cento; il rapporto medio tra dipendenti in servizio e popolazione residente non superiore a quello determinato per gli enti in condizioni di dissesto, ridotto del 20 per cento), e fermi restando — ai sensi del richiamato art. 19, comma 8, della legge n. 448/2001 — il dovere di riduzione della spesa per il personale (applicabile anche ai comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, quale corollario del più generale principio di riduzione della spesa pubblica) e l'obbligo di motivare analiticamente eventuali deroghe.

L'articolo 76 del decreto legge n. 112/2008, convertito dalla legge n. 133/2008, al comma 2, fatta eccezione per i comuni con un numero massimo di dipendenti a tempo pieno non superiore a dieci, aveva già sospeso dette deroghe, in attesa dell'emanazione del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di cui al comma 6 dello stesso articolo, con cui definire "parametri e criteri di virtuosità, con correlati obiettivi differenziati di risparmio". L'articolo 76, al comma 7, disponeva anche che "*fino all'emanazione del decreto di cui al comma 6 è fatto divieto agli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o superiore al 50% delle spese correnti di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale*".

Il decreto legge n. 78/2010, convertito dalla legge n. 122/2010, è intervenuto sulla descritta disciplina eliminando, in primo luogo, le disposizioni introdotte dal succitato comma 121 dell'art. 3 della legge n. 244/2007. Conseguentemente, per tutti gli enti non

sottoposti al patto di stabilità restano fermi, senza possibilità di deroga, gli obblighi di cui al comma 562 dell'articolo unico della legge n. 296/2006, nella sua stesura originaria.

Anche il comma 7 dell'articolo 76 del decreto legge n. 112/2008, convertito dalla legge n. 133/2008, viene sostituito da una nuova disposizione che prevede il divieto di procedere ad assunzioni di personale, a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale, per tutti gli enti, siano essi o meno sottoposti al patto di stabilità, nei quali l'incidenza delle spese per il personale sia pari o superiore al 40% delle spese correnti. Per i restanti enti è prevista comunque una restrizione delle assunzioni, potendo le stesse essere effettuate nel limite del 20 per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente (art. 14, comma 9, del decreto legge n. 78/2010, convertito dalla legge n. 122/2010).

Solo per queste ultime disposizioni, che novellano il comma 7 dell'art. 76 del decreto legge n. 112/2008, convertito dalla legge n. 133/2008, è prevista espressamente l'applicazione con decorrenza dal 1° gennaio 2011 (con riferimento alle cessazioni verificatesi nell'anno 2010). Le altre richiamate disposizioni, contenute nel decreto legge n. 78/2010, convertito dalla legge n. 122/2010, devono invece ritenersi immediatamente applicabili.

Il Comune istante, pertanto, quale ente non soggetto al patto di stabilità, è tenuto, senza possibilità di deroga, al rispetto delle previsioni di cui al comma 562 dell'articolo unico della legge n. 296/2006, e dunque all'obbligo di contenimento della spesa entro il corrispondente ammontare dell'anno 2004 e al limite all'assunzione di personale, entro le cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nel precedente anno.

I due obblighi posti dalla norma a carico dell'Ente locale non sono alternativi ma si cumulano, con l'evidente finalità di evitare che assunzioni operate nell'ultima parte dell'anno provochino costi destinati a incidere negativamente sui futuri bilanci dell'Ente, in quanto verrebbero a incidere sul tetto di spesa su base annua che non può superare il costo storico di raffronto rappresentato dalla spesa per il personale impegnata nell'esercizio 2004.

Per quanto riguarda la specifica questione sollevata dall'Ente, circa il limite delle nuove assunzioni, va chiarito che la locuzione "complessivamente intervenute nel precedente anno" è da intendersi nel senso che le "cessazioni di rapporto di lavoro a

tempo indeterminato, complessivamente intervenute nel precedente anno” sono la risultante della sommatoria delle cessazioni dal servizio, la cui spesa non è più a carico del bilancio dell’ente locale, verificatasi fino all’anno precedente incluso, rispetto a quello in cui si decidono le nuove assunzioni, fermo restando il cumulo dei succitati limiti della spesa per il personale, il cui totale, ivi compresa quella per le nuove assunzioni, non può essere superiore a quella impegnata nell’anno 2004 e deve essere inferiore al 50 per cento del totale delle spese correnti. A decorrere dal 1° gennaio 2011 — per effetto del novellato comma 7 dell’art. 76 del decreto legge n. 112/2008, convertito dalla legge n. 133/2008 — tale ultimo limite passa al 40 per cento e la spesa per le nuove assunzioni deve mantenersi entro il limite del 20 per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dell’anno precedente.

Inoltre, applicandosi la versione novellata dell’art. 76, comma 7, del decreto legge n. 112/2008, a partire dal 1° gennaio 2011 è da ritenersi vigente, a tutto il 2010, il divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale, originariamente previsto per gli enti nei quali l’incidenza delle spese per il personale è pari o superiore al 50 per cento delle spese correnti.

P.Q.M.

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, a cura della Segreteria, al Sindaco del Comune di SANL LORENZO BELLIZZI (CS).

Così deciso in Catanzaro il 5 ottobre 2010.

Il Consigliere Relatore

Dott. Vittorio Cirò Candiano

Il Presidente

Dott. Franco Franceschetti

Depositata in segreteria il 07.10.2010
Il Direttore della segreteria
dott. Antonio LEONE