

Deliberazione n. 649/2010/PAR



REPUBBLICA ITALIANA

la

Corte dei conti

in

Sezione regionale del controllo

per l'Emilia - Romagna

composta dai Magistrati

dr. Mario Donno	Presidente
dr. Massimo Romano	Consigliere
dr. Sergio Basile	Consigliere
dr. Ugo Marchetti	Consigliere
dr.ssa Maria Teresa D'Urso	Primo Referendario

visto l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

visto il T.U. delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti,
approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e le successive
modificazioni ed integrazioni;

vista la legge 14 gennaio 1994 n. 20, il decreto-legge 23
ottobre 1996, n. 543, convertito nella legge 20 dicembre 1996, n.
639 e l'art. 27 della legge 24 novembre 2000, n. 340;

visto il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite 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;

vista la legge della Regione Emilia-Romagna n. 13 del 9 ottobre 2009, istitutiva del Consiglio delle Autonomie, insediatosi il 17 dicembre 2009;

vista la richiesta di parere avanzata dal Sindaco del comune di Toano (RE) in data 20 ottobre 2010, integrata in data 9 dicembre 2010;

visto l'art. 17, comma 31, del d.l. n. 78 del 2009, convertito con modificazioni dalla legge n. 102 del 2009;

vista la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo dell'11 novembre 2010 n. 52/CONTR/2010;

vista l'ordinanza presidenziale n. 52 del 6 dicembre 2010, con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale della Sezione;

udito nella Camera di consiglio il magistrato relatore, primo referendario Maria Teresa D'Urso;

ritenuto in

FATTO

Il Sindaco del comune di Toano (RE), ha inoltrato a questa

Sezione, ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003 n. 131, richiesta di parere riguardante l'interpretazione dell'articolo 14, comma 9, della legge 122/2010, con riferimento all'attuale vigenza dell'art. 1 comma 562 della Legge 27 dicembre 2006 n. 296, (*" gli enti possono procedere all'assunzione di personale nel limite delle cessazioni intervenute nel precedente anno..."*) .

L'Ente in particolare richiede dei chiarimenti circa l'applicabilità agli enti con popolazione inferiore ai 5000 abitanti dell'inciso dell'articolo 14, comma 9, già citato, riguardante la possibilità di procedere ad assunzioni di personale nel limite del 20% della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente, e sulla conciliabilità di detto limite con il disposto dell'articolo 1, comma 562, della L 296/2006.

ritenuto in

DIRITTO

L'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 attribuisce alle Regioni e, tramite il Consiglio delle Autonomie locali, se istituito, anche ai Comuni, Province e Città metropolitane la facoltà di richiedere alla Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

La Sezione delle Autonomie, con documento approvato nell'adunanza del 27 aprile 2004, ha fissato principi e modalità di esercizio dell'attività consultiva, al fine di garantire l'uniformità di indirizzo in materia ed evitare il rischio di una disorganica proliferazione di richieste di pareri e, soprattutto, di soluzioni

contrastanti con successive pronunce specifiche delle Sezioni giurisdizionali o di controllo o con indirizzi di coordinamento.

Con riguardo al piano oggettivo, gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei Conti nella già richiamata adunanza del 27 aprile 2004 hanno ritenuto ammissibili le richieste di pareri relative ad atti generali, atti o schemi di atti di normazione primaria o secondaria ovvero inerenti all'interpretazione di norme vigenti, o soluzioni tecniche rivolte ad assicurare la necessaria armonizzazione nella compilazione dei bilanci e dei rendiconti, ovvero riguardanti la preventiva valutazione di formulari e scritture contabili che gli enti intendano adottare.

La Sezione delle Autonomie, con deliberazione n. 5/2006 del 17 febbraio 2006, ha inteso ulteriormente precisare i limiti oggettivi della funzione consultiva, chiarendo che essa deve ritenersi circoscritta *“alla normativa e ai relativi atti applicativi che disciplinano, in generale, l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli.*

Se è vero, infatti, che ad ogni provvedimento amministrativo può seguire una fase contabile, attinente all'amministrazione di entrate e spese ed alle connesse scritture di bilancio, è anche vero

che la disciplina contabile si riferisce solo a tale fase 'discendente' distinta da quella sostanziale, antecedente, del procedimento amministrativo, non disciplinata da normative di carattere contabilistico".

Alla luce delle suesposte considerazioni, la richiesta di parere in esame risulta, pertanto, essere ammissibile sotto il profilo soggettivo ed oggettivo.

Nel merito occorre precisare che sulla prima questione sollevata dall'Ente proponente è intervenuto il pronunciamento delle Sezioni Riunite in sede di controllo, che, con deliberazione n. 52/CONTR/2010 dell'11 novembre 2010, di "orientamento generale" ai sensi dell'articolo 17, comma 31, della legge 102/2009, ha affermato il seguente principio di diritto:

"..... Venendo alla questione all'esame, che si riferisce ad assunzioni da effettuare nell'esercizio 2010, occorre in primo luogo rilevare che anche per tale anno, mantiene piena validità il disposto dell'art.1, comma 562 della legge 27 dicembre 2006 n. 296 che, per i comuni non soggetti al patto di stabilità interno, ha fissato i due limiti sopraindicati: la spesa di personale da calcolare secondo i criteri di cui allo stesso comma non può superare quella sostenuta nel 2004 e le nuove assunzioni sono consentite nel limite delle cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nell'anno precedente.

Va altresì rilevato che, pur a seguito delle modifiche successivamente intervenute al disposto del comma 562 e, in particolare quella di

recente introdotta dall'art. 14 comma 10 del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito nella legge n. 122 dello stesso anno i termini della questione risultano sostanzialmente immutati, in quanto la disciplina destinata agli enti esclusi dall'applicazione del patto è rimasta incentrata sui limiti innanzi descritti.

La questione interpretativa ora sottoposta a queste Sezioni riunite consiste nello stabilire il significato da attribuire all'inciso "nel limite delle cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nel precedente anno" al fine di determinare quali possono essere i posti da destinare all'assunzione di personale a tempo indeterminato.

Le diverse soluzioni proposte si fondano su percorsi interpretativi diversi: l'una valorizza il dato testuale che nel contesto appare facilmente intellegibile, l'altra superando l'elemento letterale, si fonda su un criterio logico sistematico che rende più ragionevole la portata del secondo criterio restrittivo....

....Le regole per la limitazione delle assunzioni devono essere valutate nel contesto normativo al quale accedono nel quale le norme per porre un argine alle spese di personale sono stabilite nell'ambito delle misure di coordinamento della finanza pubblica destinate agli enti locali. E' evidente che assicurare l'invarianza della spesa rispetto al 2004 costituisce il raggiungimento dell'obiettivo di fondo cui tende la normativa in esame, mentre le misure di raffreddamento delle assunzioni concorrono allo scopo.

Limitare le assunzioni al livello delle corrispondenti cessazioni

avvenute nell'esercizio precedente può essere una valida indicazione per garantire l'invarianza nel tempo della spesa, sicuramente utile in concorso con altri interventi restrittivi, tuttavia, porre un limite alle assunzioni quando già il comune è riuscito a contenere la spesa al livello di quella del 2004 e sarebbe in grado di assicurare tale rispetto anche tendo conto degli effetti delle nuove assunzioni, potrebbe comportare un'indebita ingerenza nelle regole di organizzazione degli uffici, che è riconducibile a materia riservata alla competenza legislativa esclusiva della Regione.

Va considerato al riguardo che gli enti, ai quali la norma in esame si riferisce, sono di esigue dimensioni e di conseguenza hanno organici molto ridotti per cui la mancata assunzione anche di una sola unità di personale può avere notevoli ricadute nell'organizzazione, in questo modo la norma che impone il limite potrebbe rilevarsi effettivamente lesiva dell'autonomia organizzativa dell'ente.

L'interpretazione delle norme che pongono limiti alla spesa per il personale deve fondarsi su una lettura sistematica, cercando di riportare coerenza in un complesso affastellato di disposizioni e deve essere, comunque, orientata nella direzione che le norme perseguono e cioè il contenimento della spesa pubblica.

Appare, quindi ragionevole che debbano dispiegare pienamente effetto le misure che sono indirizzate al raggiungimento dell'obiettivo del contenimento della spesa, ma non sembra ammissibile che tali misure possano produrre effetti ulteriori quando l'obiettivo del contenimento della spesa sia già stato raggiunto. In tale ultima

ipotesi esse si tradurrebbero in irragionevoli limitazioni alle prerogative di auto organizzazione degli enti di dubbia ammissibilità nel panorama delle misure di coordinamento finanziario che possono essere adottate nei confronti degli enti di autonomia territoriale.

E' possibile, quindi intendere l'espressione "nel limite delle cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nel precedente anno" come comprensiva di tutte le vacanze complessivamente verificatesi dall'entrata in vigore della norma limitatrice, non ancora coperte alla data di riferimento.

La facoltà di procedere alle assunzioni soggiace ovviamente agli altri vincoli presenti nell'ordinamento ed in particolare all'esigenza della programmazione, intesa anche come previsione degli effetti finanziari in esercizi futuri, cui si connette la necessità di proiettare la spesa derivante da assunzioni effettuate in corso d'anno a quella a regime alla quale deve essere riferito il livello di spesa.

Anche a seguito dello svolgimento del turn over nei limiti descritti l'ente dovrà assicurare il raggiungimento dell'obiettivo di fondo della norma e cioè l'invarianza della spesa per il personale quale condizione per mantenere l'equilibrio di bilancio che, nei comuni di piccole dimensioni, è ampiamente condizionato dall'andamento di tale intervento di spesa.

Per tutte le considerazioni che precedono, la pronuncia delle Sezioni riunite della Corte dei conti sulla questione proposta dalla Sezione regionale per le Marche è nel senso di ritenere che il significato da attribuire all'espressione "nel precedente anno" contenuta nell'art. 1,

comma 562, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (finanziaria per il 2007), come modificato dall'art. 3, comma 121, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (finanziaria per il 2008), possa riferirsi a cessazioni intervenute successivamente all'entrata in vigore della norma, anche in precedenti esercizi, rifluenti nell'anno precedente a quello nel quale si intende effettuare l'assunzione."

Alla luce del citato orientamento delle Sezioni Riunite in sede di controllo - che in applicazione dell'art. 17, comma 31, del d.l. 1° luglio 2009, n. 78, comporta il superamento dei difformi pareri precedentemente espressi - si deve concludere che il significato da attribuire all'espressione *"nel precedente anno"* contenuta nell'art. 1, comma 562, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 possa riferirsi a cessazioni intervenute successivamente all'entrata in vigore della norma, anche in precedenti esercizi, rifluenti nell'anno precedente a quello nel quale si intende effettuare l'assunzione e che la disciplina relativa agli enti non soggetti al patto di stabilità resta disciplinata dall'articolo 1, comma 562, della Legge 27 dicembre 2006 n. 296.

Con riferimento poi all'articolo 14, comma 7, legge 122/2010, che ha sostituito l'articolo 76, comma 7, della legge 133/2008, deve ritenersi che il divieto agli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o superiore al 40% delle spese correnti di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale rappresenti un dettato generale, applicabile sia agli Enti con popolazione superiore ai 5000 abitanti che a quelli con popolazione inferiore ai 5000 abitanti, trattandosi di una misura

generale di contenimento della spesa.

Il successivo capoverso del citato articolo 14, comma 7, relativo alla possibilità di procedere ad assunzioni di personale nel limite del 20% della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente, deve essere inteso come norma applicabile solo agli Enti con popolazione superiore ai 5000 abitanti, dal momento che per gli enti non soggetti al patto di stabilità i vincoli in materia di limite di spesa e di assunzione sono dettati dall'articolo 1, comma 562, della Legge 27 dicembre 2006 n. 296.

Nelle sopra esposte considerazioni è il parere della Sezione sulla richiesta di parere avanzata.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, a cura della Segreteria, al Sindaco del comune di Toano (RE) ed al Consiglio delle Autonomie della Regione Emilia-Romagna.

Così deliberato in Bologna nell'adunanza del 16 dicembre 2010.

IL PRESIDENTE

f.to (Mario Donno)

IL RELATORE

f.to (Maria Teresa D'Urso)

Depositata in segreteria il 16 dicembre 2010.

Il Direttore di segreteria

f.to(Rossella Broccoli)

