



La

Corte dei Conti

N. 52/CONTR/10

A Sezioni riunite in sede di controllo
composte dai magistrati:

Presidente:	dott.	Luigi	GIAMPAOLINO
Presidenti di sezione:	dott.	Raffaele	SQUITIERI
	dott.	Gian Giorgio	PALEOLOGO
	dott.	Maurizio	MELONI
Consiglieri:	dott.	Paolo	NERI
	dott.	Mario	FALCUCCI
	dott.	Giuseppe	COGLIANDRO
	dott.	Carlo	CHIAPPINELLI
	dott.	Simonetta	ROSA
	dott.	Francesco	PETRONIO
	dott.	Antonio	FRITTELLA
	dott.	Maurizio	PALA
	dott.	Giovanni	COPPOLA
	dott.	Marco	PIERONI
	dott.	Mario	NISPI LANDI
	dott.	Vincenzo	GUIZZI
	dott.	Enrico	FLACCADORO
	dott.	Giorgio	CANCELLIERI
	dott.	Massimo	ROMANO
	dott.	Vincenzo	PALOMBA
	dott.	Giovanni	MOCCI
	dott.	Luigi	PACIFICO
dott.	Quirino	LORELLI	
dott.	Natale A.M.	D'AMICO	
dott.	Adelisa	CORSETTI	
I Referendario:	dott.	Oriana	CALABRESI
	dott.	Francesco	TARGIA
	dott.	Giancarlo	ASTEGIANO
	dott.	Alessandra	SANGUIGNI

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

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con Regio Decreto 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;

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;

VISTO l'art. 17 co. 31 del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78 convertito con modificazioni nella legge 3 agosto 2009, n. 102 che, al fine di garantire la coerenza nell'unitaria attività svolta dalla Corte medesima, prevede la facoltà del Presidente della Corte dei conti di assegnare alle Sezioni riunite la risoluzione di questioni definite in maniera difforme dalle sezioni regionali di controllo, nonché casi che presentino una questione di massima di particolare rilevanza.

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 modificazioni;

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

VISTA la richiesta proveniente dal Comune di Frontone del 20 maggio 2010 n. 1864, recante un quesito in materia di spese per il personale;

VISTA la deliberazione n. 551/PAR/2010 con la quale la Sezione regionale di controllo per le Marche ha rimesso la questione, per il tramite del Presidente della Corte dei conti, alle Sezioni riunite della Corte dei conti;

UDITO nella Camera di consiglio del 21 ottobre 2010 il relatore Dott. Francesco Petronio;

DELIBERA

di adottare l'unita pronuncia che è parte integrante della presente deliberazione riguardante: "pronuncia di orientamento generale sulla questione rimessa dalla Sezione regionale di controllo per le Marche con la deliberazione n. 551/PAR/2010".

Dispone che copia della presente deliberazione e del relativo allegato sia trasmessa, a cura della segreteria della Sezione, alle Sezioni regionali di controllo.

Manda, altresì, alla segreteria di comunicare la deliberazione stessa al Sindaco del Comune di Frontone ed al Presidente del Consiglio Comunale.

IL RELATORE

F.to Francesco PETRONIO

IL PRESIDENTE

F.to Luigi GIAMPAOLINO

Depositato in segreteria l'11 novembre 2010

IL DIRIGENTE

F.to Patrizio MICHETTI

Risoluzione di questione definita in modo difforme dalle Sezioni di controllo in ordine ai limiti alle assunzioni di personale da parte degli enti locali non soggetti al patto di stabilità interno.

1. Il Comune di Frontone, con popolazione inferiore a cinquemila abitanti, con nota a firma del suo Sindaco, ha formulato una richiesta di parere, ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003. Ha premesso in fatto di riuscire a rispettare il limite di spesa per il personale per l'anno 2010 e di non avere effettuato assunzioni nel 2009, pur a fronte della cessazione di due unità di personale a tempo indeterminato avvenuta nel 2008. Viene richiesto pertanto il parere della competente Sezione regionale in ordine alla possibilità di procedere nell'anno 2010 all'assunzione del personale cessato nel corso del 2008 nel rispetto dei vincoli posti dall'art.1, comma 562 della legge 27 dicembre 2006 n. 296 (legge finanziaria 2007), che, non essendo stati modificati, risultano confermati anche per il 2010.

In tale contesto viene evidenziato che la Sezione regionale di controllo per la Lombardia con il parere 416/2010 del 13 aprile 2010, confermando l'orientamento espresso in precedenti pareri, ha ritenuto che l'inciso "complessivamente intervenute nel precedente anno" contenuto nella disposizione che qui rileva, sia da intendere nel senso di cessazioni dal servizio intervenute anche in pregressi esercizi, ma rilevanti nell'anno precedente a quello considerato, in modo da formare un numero di vacanze complessivamente utilizzabili.

Su analoga questione si era pronunciata la Sezione delle autonomie nell'adunanza del 12 maggio 2008 con la deliberazione n. 8 /AUT/2008, con la quale, risolvendo la questione di massima proposta, ha stabilito che l'espressione "nel precedente anno" inserita nell'art. 1, comma 562, della legge finanziaria per il 2007, come modificato dall'art. 3, comma 121, della legge finanziaria per il 2008, debba essere interpretata secondo il criterio che considera "precedente" l'anno 2006, in quanto si tratta di espressione contenuta nella legge finanziaria per il 2007, entrata in vigore il 1° gennaio 2007 e, rispetto a tale data, è precedente l'anno 2006.

La Sezione regionale di controllo per le Marche con la deliberazione citata in premessa, avendo rilevato un contrasto tra orientamenti di diverse Sezioni della Corte dei conti, in quanto la Sezione per la Lombardia (ed altre Sezioni regionali) hanno espresso pareri difformi da quello della Sezione delle autonomie contenuto nella pronuncia di orientamento generale n. 8/CONTR/2010, ha rimesso la questione a queste Sezioni riunite.

Nella delibera è stato altresì formulato uno specifico quesito di diritto in merito al significato da attribuire all'espressione "nel precedente anno" contenuta nel menzionato comma 562 e cioè se essa vada intesa nel senso letterale, oppure possa riferirsi a cessazioni intervenute

anche in precedenti esercizi, ma rifluiscono nell'anno precedente a quello nel quale si intende effettuare l'assunzione.

2. L'art. 17 co. 31 del d.l. n. 78 del 2009, convertito nella legge n. 102 dello stesso anno prevede che il Presidente della Corte dei conti, al fine di garantire la coerenza nell'unitaria attività svolta dalla Corte medesima, possa assegnare alle Sezioni riunite la risoluzione di questioni definite in maniera difforme dalle sezioni regionali di controllo, nonché casi che presentino una questione di massima di particolare rilevanza. Tale facoltà è attribuita ai fini di coordinamento della finanza pubblica, anche in relazione al federalismo fiscale. Le pronunce di orientamento generale adottate dalle Sezioni riunite sono vincolanti per tutte le sezioni regionali di controllo che vi si devono conformare

La questione sottoposta all'esame, che concerne la possibilità di disporre assunzioni di personale da parte degli enti locali non sottoposti alla disciplina del patto di stabilità interno, è inerente all'interpretazione di un vincolo posto nell'ambito delle norme rivolte a stabilire il concorso degli enti locali al raggiungimento degli obiettivi generali di finanza pubblica. Su tale questione si è registrato un orientamento difforme da parte di diverse Sezioni della Corte.

L'argomento controverso, pur riguardando la materia del personale, può ritenersi coerente sia con le competenze della Sezione regionale, sia con le finalità alle quali è rivolto l'esercizio della funzione di orientamento assegnata a queste Sezioni Riunite, in quanto involge la problematica del rispetto dei vincoli alla spesa imposti dalle leggi finanziarie agli enti locali al fine di richiedere il loro concorso al raggiungimento dell'equilibrio complessivo della finanza pubblica.

Le varie norme che hanno posto misure a carico della spesa di personale degli enti locali, contenute nelle leggi finanziarie, risultano tra loro collegate per cui per comprenderne la portata, è necessario sottoporre ad un esame sistematico le disposizioni intervenute nel tempo, in quanto esiste una continuità tra esse. La disciplina per il 2007, contenuta nel comma 557 dell'art. 1, della legge 296/2006 (legge finanziaria 2007), finalizzava tali misure al concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica di cui ai commi da 655 a 695 contenenti la disciplina del patto di stabilità interno. La normativa risultava diversa per gli enti sottoposti al patto di stabilità interno rispetto a quelli non assoggettati. I primi dovevano assicurare la riduzione delle spese di personale, garantendo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale, anche attraverso la razionalizzazione delle strutture burocratico-amministrative, senza che fosse indicata la misura della riduzione da operare.

Gli enti erano tenuti, nell'ambito della propria autonomia, ad adottare le conseguenti misure attenendosi ai principi desumibili da alcune disposizioni della stessa legge finanziaria e di quella precedente.

Una disciplina più incisiva riguardava gli enti non sottoposti alle regole del patto di stabilità interno, infatti 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 dovevano risultare superiori al corrispondente ammontare dell'anno 2004; tali enti, inoltre potevano 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.

Al fine del rispetto degli obiettivi posti all'Italia in sede comunitaria, il comma 562 dell'art.1 legge 296/2006, ha posto quindi due criteri per ridurre la spesa di personale dei comuni fuori patto primo tra questi il tetto massimo di spesa e quindi il limite alle assunzioni.

La diversità della disciplina in tema di spesa per il personale tra enti sottoposti alla disciplina del patto ed enti esclusi trova ragione nel fatto che per i primi la spesa di personale negli esercizi considerati risultava assoggetta alle limitazioni del patto e quindi interessata a restrizioni di carattere generale. Per gli enti non assoggettati al patto di stabilità i limiti alla spesa per il personale costituivano, invece, la misura più rilevante imposta per il concorso al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica.

3. 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.

In sostanza la Sezione per la Lombardia ritiene prevalente il limite relativo al contenimento della spesa e giudica sussidiario il secondo, ritenendo che solo il primo possa discendere da una norma qualificabile come principio di coordinamento della finanza pubblica. Ritiene, quindi che il limite alle assunzioni sia ammissibile solo se funzionale al raggiungimento dell’obiettivo innanzi indicato, mentre, al di fuori delle esigenze imposte dal coordinamento della finanza pubblica, la materia del personale non possa essere disciplinata con norme di dettaglio, invadendo l’autonomia degli enti costituzionalmente garantita (cfr da ultimo Corte Costituz. n.95 dell’11 aprile 2008).

A giudizio della Sezione Lombarda l’inciso in esame va, quindi, interpretato in coerenza con la prima parte della norma che pone quali termini di raffronto l’ammontare della spesa per il 2004 e quello previsto per il 2007, non consentendo l’espansione della spesa.

Il contenimento numerico delle assunzioni dovrebbe, pertanto, essere considerato in coerenza con il tetto di spesa, in modo da evitare che questo possa essere aggirato concentrando le assunzioni previste nell’ultima parte dell’anno, facendo lievitare negli esercizi successivi la spesa per il personale.

4. I criteri di contenimento della spesa per il personale contenuti nelle leggi finanziarie che si sono avvicinate negli ultimi anni, a causa della stratificazione delle norme e delle indicazioni a volte laconiche che esse contengono, hanno ricevuto indirizzi interpretativi che non sono risultati univoci.

Va rilevato al riguardo che la norma ora all’esame è stata inizialmente posta per l’esercizio 2007 e, diversamente da quanto è accaduto per le altre norme contenenti limiti connessi alla disciplina del patto, la sua validità è stata protratta per una serie di esercizi successivi. Presumibilmente per tale ragione la disciplina non si è data carico di prendere in considerazione un’ipotesi particolare e cioè quella in cui le vacanze non si sono verificate nel penultimo esercizio, ma in anni pregressi. In questo caso la mancata utilizzazione della vacanza non è stata conseguenza di norme limitatrici, ma di scelte dell’amministrazione o di difficoltà procedurali; tuttavia si è comunque verificato l’effetto di mantenere l’organico effettivo al di

sotto di quello del precedente esercizio. Attraverso un'interpretazione rigida della norma questa situazione andrebbe a cristallizzarsi, impedendo l'assunzione anche negli esercizi successivi in forza del blocco intervenuto.

D'altra parte la stessa interpretazione resa dalla Sezione delle autonomie è evidentemente rivolta alla portata della norma nella sua applicazione iniziale, in quanto precisa che l'esercizio da prendere in esame al fine del computo delle cessazioni è l'anno 2006, in quanto precedente all'entrata in vigore della legge finanziaria che ha disposto il limite; quindi la discrasia tra esercizio precedente e periodo utile non poteva originariamente verificarsi.

Il protrarsi degli effetti della norma ben oltre l'esercizio della sua prima applicazione impone una valutazione del limite relativo alle assunzioni che può svolgersi in base ad una lettura evolutiva, anche in considerazione degli effetti che la reiterazione del blocco fondato esclusivamente sulle cessazioni dell'ultimo esercizio andrebbe a determinare.

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.

5. 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.