



Sezione Regionale di Controllo per la Toscana

composta dai magistrati:

- Pres. Sezione Vittorio GIUSEPPONE	Presidente
- Cons. Paolo PELUFFO	Relatore
- Cons. Graziella DE CASTELLI	Componente
- Cons. Raimondo POLLASTRINI	Componente
- 1°Ref. Alessandra SANGUIGNI	Componente
- 1°Ref. Laura D'AMBROSIO	Componente
- 1°Ref. Marco BONCOMPAGNI	Componente

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;

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 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 convenzione stipulata il 16 giugno 2006 tra Sezione Regionale, Consiglio delle autonomie locali e Giunta regionale Toscana in materia di "ulteriori forme di collaborazione" tra Corte ed Autonomie, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della citata legge n. 131 del 2003.

UDITO nella Camera di consiglio del 15 novembre 2011, il relatore Cons. Paolo Peluffo;

PREMESSO

Il Consiglio delle autonomie locali ha inoltrato alla Sezione, con nota in data 4 ottobre 2011 prot. n. 15515/1.13.9, richiesta di parere formulata dal Presidente della Provincia di Grosseto, in merito alla possibilità di escludere, ai fini dell'applicazione del limite di cui all'art. 14, comma 9, della L. 122/2010 (facoltà assunzionale nei limiti del 20% delle cessazioni dell'anno precedente), la spesa derivante dall'assunzione di personale con contratto a tempo determinato (stagionale) finanziato con i proventi derivanti dalle sanzioni per violazione al codice della strada ai sensi dell'art. 208 del codice medesimo, poiché considerabile quale risorsa proveniente da terzi.

CONSIDERATO

Secondo 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, occorre verificare in via preliminare se la richiesta di parere formulata presenti i necessari requisiti di ammissibilità, sia sotto il profilo soggettivo, che attiene alla legittimazione dell'organo richiedente, sia sotto il profilo oggettivo, che concerne l'attinenza dei quesiti alla materia della contabilità pubblica, e la coerenza dell'emissione del parere con la posizione costituzionale assegnata alla Corte dei conti, e con il ruolo specifico delle Sezioni regionali di controllo.

Nel caso in esame, la richiesta di parere è ammissibile sotto il profilo soggettivo, provenendo essa dal Presidente della provincia interessata, tramite il Consiglio delle autonomie.

In ordine al requisito oggettivo, occorre preliminarmente accertare se la richiesta sia riconducibile alla materia della contabilità pubblica, se sussistano i requisiti di generalità ed astrattezza, se il quesito non implichi valutazione di comportamenti amministrativi, ancor più se connessi ad atti già adottati o comportamenti espletati, se l'ambito in concreto sia oggetto di indagini della procura regionale (atteso che la precedente segnalazione avvenuta con deliberazione n. 100/2011 riguarda altra fattispecie) o di giudizio innanzi alla sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti, ovvero oggetto di contenzioso penale, civile o amministrativo.

Anche sotto il profilo oggettivo la richiesta in esame risponde ai parametri su indicati ed è, pertanto, da ritenersi ammissibile.

Il Collegio, inoltre, valuta la questione suscettibile di risposta, tale da garantire uniformità di indirizzo e ponderazione di tutti gli interessi coinvolti, senza necessità di investire le Sezioni riunite della Corte dei conti, in sede di controllo, per adottare una pronuncia di orientamento generale, secondo quanto stabilito, in funzione di nomofilachia, con delibera n.8/CONTR/2010 delle SSRR, adottata nell'adunanza del 26 marzo 2010.

Nel merito, l'art. 14, comma 9, del decreto legge 31 maggio 2010 n. 78, convertito in legge 30 luglio 2010, n. 122 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica) ha sostituito il comma 7 dell'art. 76 del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, con il seguente: *"E' fatto divieto agli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o superiore al 40 per cento delle spese correnti di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale; i restanti enti possono procedere ad assunzioni di personale nel limite del 20 per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente."* Tale disposizione si applica a decorrere dal 1° gennaio 2011, con riferimento alle cessazioni verificatesi nell'anno 2010.

Le Sezioni Riunite della Corte dei conti, con deliberazione n. 3 del 25 gennaio 2011 resa in funzione nomofilattica ai sensi dell'art. 17, comma 31, della L. 102/2009, hanno specificato che la norma inerente il vincolo assunzionale del 20% della spesa per cessazioni vale solo per gli enti sottoposti al patto di stabilità, per la ragioni ivi esplicate.

Le Sezioni Riunite della Corte dei conti, con deliberazione n. 46 del 5 settembre 2011 resa in funzione nomofilattica ai sensi dell'art. 17, comma 31, della L. 102/2009, hanno precisato che: *"Relativamente agli enti locali sottoposti al patto di stabilità interno, l'art. 14, comma 9, seconda parte, del D.L. 31 maggio 2010 n. 78, convertito nella legge 30 luglio 2010 n. 122, nella parte in cui stabilisce il vincolo di spesa alle assunzioni di personale, deve essere*

riferito alle assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale. Ciò ferme restando le eccezioni espressamente stabilite per legge, gli interventi caratterizzati da ipotesi di somma urgenza e lo svolgimento di servizi infungibili ed essenziali".

Quest'ultimo punto del principio espresso dalle Sezioni Riunite si riferisce alla deroga introdotta con la norma di cui all'art. 1, comma 118 della legge 220/2010 (legge di stabilità per il 2011) che ha aggiunto il seguente periodo all'art. 76, comma 7 citato: *"Per gli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o inferiore al 35 per cento delle spese correnti sono ammesse, in deroga al limite del 20 per cento e comunque nel rispetto degli obiettivi del patto di stabilità interno e dei limiti di contenimento complessivi delle spese di personale, le assunzioni per turn-over che consentano l'esercizio delle funzioni fondamentali previste dall'articolo 21, comma 3, lettera b), della legge 5 maggio 2009, n. 42."* Ci si riferisce alle ipotesi concernenti le assunzioni per le funzioni di polizia locale.

L'ente richiedente sostiene che i proventi derivanti dalla violazione del codice della strada possano essere inquadrati alla stregua di finanziamenti provenienti da soggetti privati e, per tale ragione, possano considerarsi esclusi dal computo della spesa in questione in analogia a quanto stabilito dalle Sezioni Riunite, con deliberazione n. 7/2011 resa in funzione nomofilattica ai sensi dell'art. 17, comma 31, L. 102/2009, in riferimento alla riduzione della spesa per consulenze e studi; in tale circostanza è stata affermata l'esclusione dal computo dei limiti di spesa (art. 6, comma 7 L.122/2011) della spesa finanziata da altri soggetti pubblici o privati in ragione del fatto che *"il tetto di spesa per studi e consulenze non avrebbe la funzione di conseguire dei risparmi sul bilancio del singolo ente, ma di ridurre tout court, le spese connesse a suddette prestazioni, a prescindere dall'impatto sul bilancio dell'ente"*.

In risposta all'interpretazione prospettata, si può argomentare che la Corte Costituzionale (sentenza n. 426 del 17.10.2000) - pronunciata sulla legittimità costituzionale dell'art. 208, commi 2, lett. a) e 4, c.d.s. nella parte in cui consente di destinare a previdenza integrativa del personale della polizia municipale una parte dei proventi in questione - sostiene che non c'è alcun legame tra le risorse provenienti dalla violazione del codice della strada e la loro destinazione a scopi assistenziali e previdenziali a favore degli agenti della polizia locale, recitando: *"L'esistenza di tale diaframma - le valutazioni dell'ente locale - tra l'accertamento e il beneficio dei soggetti accertatori esclude che possa parlarsi di attività di accertamento nell'interesse personale degli accertatori; l'attività è sempre infatti nell'interesse obiettivo dell'ente locale (...)"*. Tale principio mostra che *"il legislatore ha inteso costituire un fondo speciale, alimentato dai proventi delle sanzioni amministrative derivanti dalle violazioni al codice della strada, a disposizione degli enti locali"*. Pertanto il fondo in questione non è considerabile al pari di una risorsa proveniente dall'esterno, ma è una risorsa che deriva direttamente dall'esercizio di un potere dell'ente locale e, pertanto, ad esso attribuibile e da esso utilizzabile secondo le modalità operative dettate dal legislatore.

Tanto premesso, in tale contesto interpretativo, è intervenuta la legge di stabilità per il 2012 (L. 12 novembre 2012 n. 183), la quale all'art. 2, comma 103, lett. a), modifica l'art. 76, comma 7 citato, che oggi recita: *"E' fatto divieto agli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o superiore al 40 per cento delle spese correnti di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale; i restanti enti possono procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite del 20 per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente"*. Con la precisazione che per assunzioni si intende solo l'assunzione a tempo indeterminato, il legislatore dirime le diverse interpretazioni intervenute negli ultimi mesi sull'argomento.

Il comma 103 dell'art. 4 della legge n. 183/2011 è considerato dalla Sezione quale norma di carattere interpretativo come, peraltro, evidenziato nella Relazione Illustrativa al disegno di legge di stabilità per il 2012.

Del resto la Sezione Toscana, con deliberazione n. 69 del 3 maggio 2011 intervenuta precedentemente, aveva precisato che la norma di cui al comma 9, dell'art. 14 della L.

122/2010 (che modifica l'attuale art. 76 comma 7 della L. 133/2008) *"possa essere interpretata nel senso che il calcolo della spesa di personale corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente non si applichi alle forme di lavoro flessibile, sul presupposto che quando il legislatore introduce paletti di turn-over alle assunzioni faccia esplicito riferimento a quelle tipologie di assunzione che possono portare ad un consolidamento della spesa, e quindi nel caso specifico alle sole attività lavorative a tempo indeterminato"*.

In conclusione le assunzioni a tempo determinato da parte di un ente locale soggetto alle regole del patto di stabilità non sono soggette all'applicazione della norma di cui all'art. 76, comma 7, della L. 133/2008 nella parte in cui prevede il rispetto del limite di incidenza della spesa di personale rispetto alla spesa corrente e l'obbligo di assunzioni nel rispetto del limite del 20% della spesa corrispondente alle cessazioni intervenute nell'anno precedente.

Nelle sopra esposte considerazioni è il parere della Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Toscana - in relazione alla richiesta formulata dal Consiglio delle autonomie con nota Prot. n. 15515/1.13.9.

DISPONE

Copia della presente deliberazione è trasmessa al Presidente del Consiglio delle autonomie locali della Toscana, e, per conoscenza, al Presidente della Provincia di Grosseto e al Presidente del relativo Consiglio.

Così deciso in Firenze, nella Camera di consiglio del 15 novembre 2011.

Il Presidente

f.to Vittorio GIUSEPPONE

L'Estensore

f.to Cons. Paolo PELUFFO

Depositata in Segreteria il 15 novembre.

Il Funzionario preposto al Servizio di supporto

f.to Fabio CULTRERA