

REPUBBLICA ITALIANA

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nella adunanza del 22 marzo 2011 composta da:

Aldo CARLESCHI	Presidente f.f.
Riccardo PATUMI	Referendario
Giampiero PIZZICONI	Referendario
Tiziano TESSARO	Referendario relatore

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, modificato 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°;

VISTI gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004, come modificati e integrati dalla delibera n.9/SEZAUT/2009/INPR del 3 luglio 2009 e, da ultimo dalla Deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/CONTR del 17 novembre 2010;

VISTA la richiesta di parere inoltrata dal Sindaco di Merlara (PD), prot. n. 859 del 14 febbraio 2011 , acquisita al prot. CdC n. 0001920-18/02/2011-SC\_VEN-T97-A ;

VISTA l'ordinanza del Presidente di questa Sezione di controllo n. 41/2011 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il magistrato relatore, dott. Tiziano Tessaro;

#### FATTO

Il Sindaco di Merlara (PD), Comune non soggetto a patto di stabilità, con nota prot n.859 del 14 febbraio 2011 , acquisita al prot. CdC n. 0001920-18/02/2011-SC\_VEN-T97-A provoca, ai sensi dell'art. 7 della legge 5 giugno 2003, n. 131, l'espressione del parere di questa Corte circa le modalità di assunzione di personale nel corso del 2011 a seguito di cessazione dal servizio di un dipendente . Dopo aver premesso *che Il Comune di Merlara conta 2856 abitanti e 10 dipendenti e che l' unico agente di polizia municipale presente in organico cesserà dal servizio dal 1-7-2011 a seguito di pensionamento*, il Sindaco chiede *se trattandosi di unica figura professionale non fungibile, questo Comune possa procedere alla nuova assunzione nello stesso anno di cessazione, oppure In alternativa (...)se sia possibile procedere all'assunzione nel corso del 2011, conteggiando nel novero delle cessazioni quella verificatasi in data*

*1-12-2009, a seguito del trasferimento per mobilità volontaria di un dipendente di categoria D3 verso i ruoli INPS del Veneto e mai sostituito.*

Con la nota anzidetta ,il Primo cittadino evidenzia comunque come *l'incidenza della spesa del personale è inferiore al 40%; e che per qualsiasi operazione sul personale la spesa non supererebbe quella del 2004.*

## DIRITTO

La richiesta del Comune di Merlara (PD) è stata espressamente formulata ai sensi dell'art.7, comma 8, della legge 131/2003 ed in via preliminare, occorre valutare la sussistenza dei presupposti per la resa del parere fissati dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti con atto di indirizzo del 27 aprile 2004 e con deliberazione n. 5/AUT/2006 del 10 marzo 2006. Detta Sezione, nella determinazione degli indirizzi e dei criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva ha affermato che, ai fini dell'ammissibilità della richiesta, accanto all'esistenza di condizioni soggettive devono sussistere delle condizioni oggettive.

In relazione alle condizioni soggettive la richiesta, formulata, ai sensi dell'art. 50 del T.U.E.L. dall'organo politico di vertice e rappresentante legale dell'Ente, è da ritenersi ammissibile.

Quanto alle condizioni oggettive, in particolare deve emergere l'attinenza del parere richiesto 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. La Sezione rileva che le norme richiamate dall'ente relative alle limitazioni delle spese per il personale ed ai vincoli assunzionali funzionali alla richiesta di parere possono essere ricomprese nel complesso delle disposizioni tese al rispetto dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica e per ciò ben annoverabili tra le materie di contabilità pubblica (cfr. questa Sezione deliberazioni nn. 49, 172, 227 del 2010). Ciò anche alla luce delle considerazioni richiamate dalle Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti nella Deliberazione n. 54/CONTR del 17 novembre 2010 in merito alla definizione di ciò che deve essere ricompreso nel concetto di contabilità pubblica quale presupposto per la resa del parere. Nella deliberazione da ultimo citata, si conferma l'ambito entro il quale ricondurre la nozione di "contabilità pubblica" come sopra riportata, senza, tuttavia, escludere ma, anzi, riconoscendo espressamente che ulteriori quesiti possono essere conosciuti dalle Sezioni regionali se e in quanto *"connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica – espressione della potestà legislativa concorrente di cui all'art. 117, comma 3, della Costituzione – contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio"*. Resta fermo, comunque, che la questione posta deve riflettere problematiche interpretative strumentali al raggiungimento degli specifici obiettivi di cui si è detto.

Quanto al carattere generale ed astratto del quesito prospettato dal comune di Merlara, questa Corte ritiene di potersi unicamente esprimere richiamando i principi normativi che vengono in considerazione nella fattispecie prospettata, ai quali gli organi dell'Ente, al fine di assumere le determinazioni di competenza, possono riferirsi. Ciò, in quanto, la scelta delle modalità concrete con le quali sopperire al fabbisogno di personale rientra nell'alveo dell'esercizio della discrezionalità amministrativa dell'amministrazione comunale. Con la conseguenza, anche alla luce dei principi delle richiamate affermazioni delle Sezioni Riunite contenuti nella citata Deliberazione 54/CONTR/2010, che questo Collegio non può pronunciarsi sulle modalità concrete con cui procedere alle assunzioni ,esplicitate nella richiesta ,ma solo rispetto all'interpretazione delle disposizioni normative che incidono sul bilancio dell'ente relativamente alle spese del personale ed ai vincoli assunzionali di cui si dirà'.

Per quanto sopra, il parere viene limitato alla parte di interesse generale concernente le condizioni cui è sottoposta la spesa del personale degli enti non soggetti al patto di stabilità e i vincoli normativi esistenti relativi alle assunzioni di personale ai quali detti enti sono soggetti.

1. Il quesito consta peraltro di due distinti aspetti che verranno trattati separatamente ,ovverosia e in via alternativa :

- a) *se sia possibile alla nuova assunzione nello stesso anno di cessazione*
- b) *ovvero ,se sia possibile procedere all'assunzione nel corso del 2011, conteggiando nel novero delle cessazioni quella verificatasi in data 1-12-*

*2009, a seguito del trasferimento per mobilità volontaria di un dipendente di categoria D3 verso i ruoli INPS del Veneto*

2. Al fine di ricostruire i limiti oggi in vigore per gli enti non soggetti al Patto di stabilità interno, e' utile effettuare preliminarmente una breve rassegna della normativa vincolistica, introdotta a decorrere dall'anno 2006 ,ma costantemente orientata a produrre atteggiamenti virtuosi nella materia del risparmio di spesa del personale .

La problematica relativa al rispetto da parte degli enti locali non soggetti al patto di stabilità dei vincoli di spesa per il personale e assunzionali imposti a tutela degli equilibri di finanza pubblica dalle normative susseguitesi negli ultimi anni ed in particolare dal DL 78/2010, è già stata affrontata da questa Sezione con i pareri espressi nelle Deliberazioni n. 172/PAR del 15 settembre 2010 e n. 227/PAR del 26 ottobre 2010.

In detti pareri si fissavano le condizioni in presenza delle quali gli enti possono procedere all'assunzione di personale dopo le modifiche alla relativa disciplina apportate dall'art. 14 del ricordato DL 78/2010, come convertito dalla Legge 122/2010.

In particolare, si è affermato: *"2.3. In relazione alle complessive considerazioni svolte al precedente punto 2.2. gli enti non sottoposti al Patto di stabilità, quindi, secondo l'avviso di questa Sezione di controllo, potranno procedere ad assunzione di personale qualora si verificano le sotto indicate condizioni:*

- *che 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 superino il corrispondente ammontare dell'anno 2004;*

- che le assunzioni avvengano nel limite delle cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nel precedente anno. Cessazioni che vanno riferite al rapporto di lavoro e non all'importo della spesa di personale allo stesso riferibile;*
- che, al fine di procedere alle assunzioni, vadano comunque rispettati i presupposti di cui all'articolo 19, comma 8, della legge 28 dicembre 2001 n. 448 (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);*
- che a partire dal 1 gennaio 2011 vi sia una incidenza delle spese di personale pari o inferiore al 40% delle spese correnti (per il 2010 tale percentuale, come evidenziato in precedenza, è pari al 50%)."*

*La Sezione ha altresì affermato, "che la regola generale che consegue dal riscritto articolo 76, comma 7, della Legge 133/2008 e relativa all'introduzione di un ulteriore vincolo assunzionale determinato da un importo (20%) della spesa del personale conseguente alle cessazioni intervenute nell'anno precedente, non si applichi agli enti sotto i 5.000 abitanti. Per questi ultimi, invece, continuano ad applicarsi le disposizioni dell'art. 1, comma 562, della legge 296/2006, norma quest'ultima che, dunque, costituisce disciplina speciale.*

Cio' trova del resto suffragio nella delibera delle Sezioni Riunite n.52/2010 che ha avuto modo di sottolineare come , 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, *per le assunzioni da effettuare nell'esercizio 2010, (...) il disposto dell'art.1, comma 562 della legge 27 dicembre 2006 n. 296 (...), 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.* La richiesta del Comune va scrutinata quindi alla luce delle suddette coordinate ermeneutiche e interpretative , che valgono anche nella fattispecie considerata .

3.Alla luce del ricostruito quadro normativo vigente in materia di spesa del personale e vincoli assunzionali al quale sono tenuti gli enti locali non soggetti al patto, la Sezione può procedere a rendere il parere relativamente al primo quesito , che concerne , in particolare, la circostanza se *sia possibile procedere alla nuova assunzione nello stesso anno di cessazione.* Il dato testuale contenuto nella novellata formulazione dell'art. 1 comma 562 art.1 comma 562 L. n. 296/2006 impedisce di poter rispondere affermativamente sul punto, dal momento che , come già sottolineato da questa Sezione a piu' riprese (delibere

n.172 e 227 del 2010) il limite all'assunzione di personale delle cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato è riferito dal legislatore a quelle complessivamente intervenute nel precedente anno: e cio' del resto conformemente al consolidato criterio interpretativo espresso nella deliberazione n. 2/SEZAUT/2010/QMIG dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti la quale ha ritenuto che *"per calcolare la riduzione della spesa del personale non si potrà che fare riferimento alla spesa per il personale dell'anno precedente in modo tale da garantirne una diminuzione in termini costanti e progressivi, di anno in anno, coerentemente con il vigente quadro normativo, che impone la programmazione dei fabbisogni e l'ottimizzazione delle risorse disponibili"*. Con tale affermazione la Sezione delle Autonomie aveva confermato, dunque, nell'ottica di una diminuzione della spesa del personale in termini progressivi, che l'anno di riferimento ai fini di detta riduzione, qualora normativamente non sia stabilito diversamente, debba essere sempre quello precedente.

Ne' ha pregio invocare la circostanza secondo cui si *tratta di un Vigile urbano* , *unica figura professionale non fungibile*, dal momento che la facolta' derogatoria concernente l'assunzione delle suddette figure professionali, contemplata dall'art. 1 comma 118 della legge di stabilita' (legge 220/2010), è indirizzata , sulla base del chiaro e univoco riferimento testuale , ai soli Comuni con oltre 5000 abitanti soggetti cioè al Patto di Stabilita': essa infatti prevede che « 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 »(ovverosia di Polizia locale).

4. Venendo al secondo quesito (se cioè *sia possibile procedere all'assunzione nel corso del 2011, conteggiando nel novero delle cessazioni quella verificatasi in data 1-12-2009, a seguito del trasferimento per mobilità volontaria di un dipendente di categoria D3 verso i ruoli INPS*), la richiesta del Comune presuppone di comprendere, in primo luogo, il significato della locuzione normativa "cessazione" (e se questa concerna ,come prospettato nella richiesta, anche la cessione di un dipendente in mobilità verso altra amministrazione) e ,inoltre, della locuzione *"nel limite delle cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nel precedente anno"* ( e in particolare se nel computo delle cessazioni avvenute nel precedente anno si possa ricomprendere ,come prospettato nella richiesta, anche quella verificatasi nel corso dell'esercizio 2009 per avvenuta mobilità'): locuzioni entrambe contenute nell' art.1 comma 562 L.n. 296/2006.

Su entrambi i punti soccorre l'indirizzo interpretativo espresso dalle Sezioni riunite della Corte dei conti, in sede di controllo ( deliberazione n. 59/CONTR/10 del 6 dicembre 2010), secondo cui "relativamente agli enti locali non sottoposti al patto di stabilità interno, nei confronti dei quali operano i vincoli in materia di assunzione previsti dall'articolo 1, comma 562 della legge n.

296 del 2006, le cessioni per mobilità volontaria possono essere considerate come equiparabili a quelle intervenute per collocamento a riposo nella sola ipotesi in cui l'ente ricevente non sia a sua volta sottoposto a vincoli assunzionali". Tale conclusione è avvalorata dalla considerazione che "l'obiettivo della neutralità finanziaria si può conseguire, a livello di comparto, quando entrambi gli enti locali sono soggetti a vincoli di assunzione (o, meglio ancora, sono in regola con le prescrizioni del patto)".

Le Sezioni Riunite in sede di controllo con la Deliberazione n. 53/CONTR/2010 hanno avuto modo di affermare, inoltre, che *"La neutralità finanziaria dell'istituto della mobilità di personale pubblico, inesistente a livello di singolo ente – tenuto conto delle citate disposizioni per il controllo della spesa pubblica – neppure appare pacifica qualora detta valutazione venga riferita al complessivo sistema di finanza pubblica locale. Al riguardo, sono pertinenti le osservazioni contenute nel parere reso dalla Presidenza del Consiglio dei ministri 19 marzo 2010, n. 4, secondo cui «La mobilità non è neutrale e va considerata come un'assunzione quando l'amministrazione cedente non è sottoposta a vincoli assunzionali ed invece lo è l'amministrazione ricevente. In tal caso, infatti, considerare la mobilità come assunzione garantisce il governo dei livelli occupazionali, e quindi della spesa pubblica, evitando che le amministrazioni senza limiti sulle assunzioni operino da serbatoio da cui attingere nuovo personale da parte delle altre amministrazioni con limitazione». Ne deriva, a contrario, che l'obiettivo della neutralità finanziaria si può conseguire, a livello di comparto, quando entrambi gli enti locali sono soggetti a vincoli di*

*assunzione (o, meglio ancora, sono in regola con le prescrizioni del patto)."* Ed hanno concluso nella citata Deliberazione n. 53/CONTR/2010 che *"Relativamente agli enti locali non sottoposti al patto di stabilità interno, nei confronti dei quali operano i vincoli in materia di assunzione previsti dall'articolo 1, comma 562 della legge n. 296 del 2006, le cessioni per mobilità volontaria possono essere considerate come equiparabili a quelle intervenute per collocamento a riposo nella sola ipotesi in cui l'ente ricevente non sia a sua volta sottoposto a vincoli assunzionali"*. Al riguardo, tuttavia, non e' possibile effettuare un esame dettagliato di quale sia l'ipotesi concreta in cui versa l'ente, sulla base degli elementi generici forniti dal Comune stesso, oltretutto non consentito per non incorrere nel coinvolgimento diretto di questa Sezione nell'amministrazione attiva di competenza dell'Ente interessato, non rientrante nei canoni dalla funzione consultiva demandata alla Corte dei conti la quale presuppone la non riconducibilità dei pareri richiesti ad ipotesi concrete (vedasi, in proposito, le deliberazioni 27 aprile 2004 già citata e n. 5/AUT/2006 del 10 aprile 2006 della Sezione delle Autonomie), o per evitare di incorrere addirittura, in un controllo di legittimità successivo non consentito dalla legge: di talche', si rimettono alla necessaria verifica di codesto Comune gli aspetti relativi alla individuazione in concreto della fattispecie entro cui sussumere la cessione in mobilità intercompartimentale e se questa, in particolare, si sia verificata nei confronti di un ente soggetto o meno a vincoli assunzionali.

Riguardo alla seconda delle locuzioni considerate , l'espressione "*nel limite delle cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nel precedente anno*" va intesa come *comprensiva di tutte le vacanze complessivamente verificatesi dall'entrata in vigore della norma limitatrice (il ridetto art. unico comma 562 L.n. 296/2006) non ancora coperte alla data di riferimento* (Corte dei conti Sezioni riunite in sede di controllo ,del. 11 novembre 2010 n. 52) .

5. Conclusivamente ,la Sezione ,richiamando peraltro le condizioni già enunciate al punto 2 cui dovrà sottostare il Comune - ente non sottoposto al Patto di stabilità- per poter procedere ad assunzioni, non può che sottolineare , in relazione alle complessive considerazioni svolte ai precedenti punti :

- che 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 superino il corrispondente ammontare dell'anno 2004;
- che le assunzioni avvengano nel limite delle cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nel precedente anno. Cessazioni che vanno riferite al rapporto di lavoro e non all'importo della spesa di personale allo stesso riferibile ,*ma che sono anche comprensive di tutte le vacanze complessivamente verificatesi dall'entrata in vigore della norma limitatrice (il ridetto art. un. comma 562 L.n. 296/2006) non ancora coperte alla data di*

*riferimento* (Corte dei conti Sezioni riunite in sede di controllo ,del. 11 novembre 2010 n. 52);

- che al fine di procedere alle assunzioni vanno comunque rispettati i presupposti di cui all'articolo 19, comma 8 della legge 28 dicembre 2001 n. 448 (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) (pareri di questa Sezione n. 75/2010, n.172/2010 , e n.227/2010) ;
- che ,a partire dal 1 gennaio 2011, vi sia un' incidenza delle spese di personale pari o inferiore al 40% delle spese correnti.

Il comune di Merlara, ente non soggetto al Patto di stabilità, in base a quanto dallo stesso dichiarato si trova nelle condizioni illustrate ai precedenti punti , ma dovrà' ulteriormente verificare se la cessazione avvenuta in precedenza a seguito di "*mobilità, intercompartimentale, tra amministrazioni sottoposte a discipline limitative anche differenziate*", sia stata in concreto "*modalità di trasferimento di personale che non dovrebbe generare alcuna variazione nella spesa sia a livello del singolo ente che del complessivo sistema di finanza pubblica locale*" (Sezione regionale di controllo per la Lombardia Deliberazione n. 80/2011/PAR); in altri termini, il Comune di Merlara potrà' procedere all'assunzione di un nuovo dipendente nel rispetto delle condizioni in precedenza enunciate e in particolare ove la cessione in mobilità' intercompartimentale si sia verificata nei confronti di un ente non soggetto a vincoli assunzionali .

PQM

La Sezione regionale di controllo per il Veneto ,dichiarata la parziale inammissibilita' dello stesso, rende il parere nei termini sopra indicati .  
Copia del parere sarà trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria, al Sindaco del comune di Merlara (PD).

Così deliberato in Venezia, nella Camera di Consiglio del 22 marzo 2011.

Il Relatore

Il Presidente f.f.

f.to Dott. Tiziano Tessaro

f.to Dott. Aldo Carleschi

Depositato in Segreteria il 30/03/2011

IL DIRETTORE DI SEGRETARIA

f.to (Dott. ssa Raffaella Brandolese )