



La

Corte dei Conti

N. 5/CONTR/11

A Sezioni riunite in sede di controllo
composte dai magistrati:

Presidente:	Luigi	GIAMPAOLINO
Presidenti di sezione:	Giuseppe S. Maurizio Luigi	LAROSA MELONI MAZZILLO
Consiglieri:	Mario Carlo Simonetta Antonio Giovanni Marco Mario Vincenzo Giorgio Vincenzo Franco Cinzia Giovanni Luigi Quirino Adelisa Natale A.M.	FALCUCCI CHIAPPINELLI ROSA FRITTELLA COPPOLA PIERONI NISPI LANDI GUIZZI CANCELLIERI PALOMBA MASSI BARISANO MOCCI PACIFICO LORELLI CORSETTI D'AMICO
Primi Referendari:	Laura Giancarlo Alessandra	CAFASSO ASTEGIANO SANGUIGNI

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, e successive modificazioni;

visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione 16 giugno 2000, n. 14/DEL/2000, poi modificato, dalle stesse Sezioni, con le deliberazioni 3 luglio 2003, n. 2, e 17 dicembre 2004, n. 1, e dal Consiglio di Presidenza con la deliberazione 19 giugno 2008, n. 229, e, in particolare, l'art. 6, comma 2;

visto l'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

visto l'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102;

vista la richiesta di parere avanzata dal Comune di Monteciccardo (provincia di Pesaro ed Urbino), in data 26 ottobre 2010;

vista la deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Regione Marche n.721/2010/PAR, resa nell'adunanza del 9 novembre 2010, di remissione della questione di massima di particolare rilevanza sulla richiesta presentata dal Comune;

vista l'Ordinanza Presidenziale 9 dicembre 2010 di deferimento alle Sezioni riunite in sede di controllo della questione prospettata dalla Sezione regionale di controllo nella delibera sopra richiamata;

udito nella camera di consiglio del 17 dicembre 2010, il relatore, dott.ssa Alessandra SANGUIGNI

DELIBERA

di adottare l'unita pronuncia riguardante la problematica relativa alla vigenza o meno dell'articolo 19, comma 8 della legge 448/2001(LF 2002), a seguito dell'entrata in vigore delle disposizioni di cui al decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122 ed alla possibilità di derogare ai limiti di cui all'articolo 1, comma 562, della legge 296/2006.

Dispone che, a cura della Segreteria delle Sezioni riunite, copia della presente deliberazione e del relativo allegato, sia trasmessa alla Sezione regionale di controllo per la Regione Marche per le conseguenti comunicazioni al Comune interessato, nonché

alla Sezione delle Autonomie, alle Sezioni riunite per la Regione siciliana ed alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

IL RELATORE

F.to Alessandra SANGUIGNI

IL PRESIDENTE

F.to Luigi GIAMPAOLINO

Depositato in segreteria il 25 gennaio 2011

IL DIRIGENTE

F.to Patrizio MICHETTI

Con Deliberazione n. 721/2010/PAR, del 9 novembre 2010, la Sezione regionale di controllo per le Marche ha deferito alle Sezioni Riunite in sede di controllo, per il tramite del Presidente della Corte dei conti, ai sensi dell'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, una questione di massima di particolare rilevanza. Il quesito ha ad oggetto la vigenza o meno dell'articolo 19, comma 8 della legge 448/2001 (LF 2002), a seguito dell'entrata in vigore delle disposizioni di cui al decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122.

La Sezione di controllo per le Marche riferisce che il Comune di Monteciccardo (Provincia di Pesaro e Urbino), in data 26 ottobre 2010, ha sottoposto, per il parere della medesima Sezione, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, la questione concernente la corretta ricostruzione normativa, al fine di comprendere se, a seguito dell'entrata in vigore del decreto legge 78/2010, convertito in legge 122/2010, la disposizione di cui all'articolo 19, comma 8, della legge 448/2001 dispieghi pienamente i propri effetti e se, in applicazione di tale disposizione, il comune di Monteciccardo possa derogare ai limiti di cui all'articolo 1, comma 562, della legge 296/2006, in sede di attuazione del piano occupazionale approvato.

Nella relazione di deferimento, la Sezione regionale ha ritenuto la richiesta ammissibile, dal punto di vista soggettivo, nonostante non provenga dal Consiglio delle autonomie, pur essendo il predetto organo costituito nella Regione Marche. In ordine al requisito soggettivo, che riguarda la legittimazione dell'organo richiedente il parere alla Sezione regionale di controllo, in presenza del Consiglio delle Autonomie, queste Sezioni si sono già espresse con deliberazione n. 3/CONTR/11.

In ordine al requisito oggettivo, ritenuto sussistente dalla Sezione regionale, la questione sottoposta all'esame delle Sezioni Riunite pone una problematica interpretativa di disposizioni in materia di personale, che ha indubbi riflessi finanziari e gestionali, afferendo alla materia dei limiti di spesa e delle assunzioni negli enti locali. Nel caso in esame, la formulazione letterale della richiesta del Comune, è riferita a fattispecie concrete: si ritiene, tuttavia, che, avendo comunque ad oggetto l'interpretazione di norme, le Sezioni di controllo, e queste Sezioni riunite, possano esprimersi sulla fattispecie astratta, individuare gli istituti giuridici e le norme di carattere generale sottesi alla richiesta medesima, desumendone principi di carattere generale e rendendo quindi il parere richiesto.

La richiesta di parere è riconducibile al profilo della contabilità pubblica, in una visione dinamica del significato, come delineato anche da queste Sezioni Riunite in sede di controllo, con la delibera 54/CONTR/2010, poiché attiene all'interpretazione di norme di coordinamento di finanza pubblica, in particolare all'ambito dei limiti e vincoli posti dal

legislatore nazionale alla spesa di personale ed alle assunzioni e quindi all'osservanza degli stessi, con gli indubbi riflessi sulla formazione e gestione dei bilanci pubblici.

Il Comune, nella richiesta di parere, ha esposto di non essere soggetto alle regole del patto di stabilità, avendo un numero di abitanti inferiore a 5000, e di aver approvato con delibera di Giunta Comunale, n. 1 del 19.01.2010, il Piano Occupazionale 2010-2012, ivi prevedendo alcune assunzioni, ritenute necessarie. A seguito dell'approvazione del citato decreto legge n. 78/2010, convertito con legge 122/2010, con deliberazione della Giunta Comunale n. 51 del 19.10.2010, recante all'oggetto "Monitoraggio Piano Occupazionale Triennale 2010-2012", sono state ribadite le motivazioni analitiche, già espresse in sede di prima approvazione del piano programmatico. In sede di approvazione del piano occupazionale, dunque, non potendo rispettare il vincolo posto dall'art. 1, comma 562, legge 296/2006 (la spesa del personale prevista per l'anno 2010 risulta superiore a quella sostenuta nel 2004), il Comune ha fatto ricorso alla deroga prevista dall'art. 19 comma 8 della legge 448/2001, nonché a quella prevista dall'ultimo periodo dello stesso comma 562, atteso che risultavano rispettati i parametri di cui alle lettere a) e b) dello stesso art. 1, comma 562 allora vigente, in combinato disposto con l'art. 76, comma 2, DL n. 112/2008 (che consentiva l'eccezione per i comuni con un numero massimo di dipendenti a tempo pieno non superiore a dieci). Conseguentemente, il Comune ha attivato le procedure per le assunzioni previste, avviando prima quelle di mobilità ex art. 34-*bis* del d.lgs. 165/2001, successivamente quelle di mobilità volontaria di cui all'art. 30, comma 2-*bis*, d.lgs. 165/2001. All'esito negativo di dette procedure ha bandito un concorso pubblico.

La Sezione regionale di controllo, poiché la materia ha una rilevanza ultraregionale e la questione riveste particolare rilevanza, interessando profili di legittimità costituzionale, ha formulato la seguente questione di massima: "se a seguito dell'entrata in vigore del decreto-legge n. 78/2010, convertito in legge n. 122/2010, la disposizione di cui all'articolo 19, comma 8, della legge n. 448/2001 dispieghi pienamente i propri effetti e se gli enti locali possano derogare ai limiti di cui all'articolo 1, comma 562, della legge n. 296/2006".

Ciò premesso, queste Sezioni Riunite, al fine di pervenire ad una argomentata soluzione del quesito odierno, ritengono di dover effettuare una disamina della vigente normativa in materia di limiti e vincoli alla spesa di personale ed alle assunzioni, con riguardo agli enti locali non sottoposti alle regole del patto di stabilità interno.

Gli enti non sottoposti alla disciplina relativa al Patto di stabilità sono destinatari di un vincolo definito, in base al quale le spese di personale non devono superare il corrispondente ammontare dell'anno 2004. I predetti enti soggiacciono anche a limiti alla facoltà di assumere: difatti possono procedere, nel rispetto dei limiti di spesa, all'assunzione di personale nel limite delle

cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nel precedente anno. Quest'ultima disposizione è stata intesa, sotto il profilo temporale, nel senso di considerare le cessazioni avvenute a decorrere dal 2004, come chiarito anche di recente, con pronuncia di orientamento generale, nella delibera di queste Sezioni riunite in sede di controllo n. 52/CONTR/10 dell'11 novembre 2010, secondo cui sono considerate cessazioni precedenti "tutte le vacanze complessivamente verificatesi dall'entrata in vigore della norma limitatrice, non ancora coperte alla data di riferimento". Ed ancora, in ordine alla tematica delle assunzioni, queste Sezioni Riunite si sono pronunciate con la delibera n. 59/CONTR/PRG/10, dell'11 novembre 2010.

L'esame delle modifiche normative, che si sono succedute negli ultimi anni, evidenzia che l'art. 1, comma 562 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria per il 2007) è attualmente la norma di riferimento principale. La stessa prevede, come già precisato, da un lato, l'obbligo di contenere la spesa di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, con esclusione degli oneri relativi agli adeguamenti contrattuali, nei limiti dell'ammontare impegnato nell'anno 2004 e, dall'altro, il divieto di procedere a nuove assunzioni di personale, se non nei soli limiti delle cessazioni dei rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute dall'entrata in vigore della norma restrittiva e non ancora coperte alla data di riferimento.

Peraltro, la formulazione iniziale nella legge finanziaria per il 2007 era stata in seguito modificata con l'introduzione, con legge nazionale, di una possibilità di deroga, in virtù dell'art. 3 comma 121 della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria per il 2008). Quest'ultimo aveva previsto la possibilità di derogare al parametro di spesa contenuto nel citato comma 562 dell'art.1, ma solo per gli enti che avessero parametri di virtuosità in termini di rapporto tra spesa di personale e spesa corrente, e di rapporto fra numero dei dipendenti e popolazione. Gli indicatori, in particolare, erano definiti in riferimento al volume complessivo della spesa per il personale in servizio non superiore al parametro obiettivo valido ai fini dell'accertamento della condizione di ente strutturalmente deficitario, ridotto del 15 per cento, ed al 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.

La disposizione normativa, così modificata, faceva riferimento alla possibilità di superare il limite alla spesa di cui all'articolo 39 della legge 27 dicembre 1997, n. 449. Tale facoltà doveva essere contemplata nei documenti di programmazione del fabbisogno di personale e le eventuali deroghe al rispetto del principio di riduzione complessiva della spesa, di cui al citato articolo 39 della legge n. 449/1997, dovevano essere analiticamente motivate, nei termini previsti dall'art.

19, comma 8 della legge 28/12/2001, n. 448. Inoltre, in capo agli organi di revisione degli enti proprio il comma 8 citato poneva uno specifico obbligo di accertamento della sussistenza di adeguata motivazione.

Tuttavia, il legislatore aveva poi sospeso tale facoltà di deroga, con il comma 2 dell'art. 76 del DL 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, il quale aveva previsto che: "In attesa dell'emanazione del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui al comma 6, le deroghe previste dall'articolo 3, comma 121, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, sono sospese, ad eccezione dei comuni con un numero massimo di dipendenti a tempo pieno non superiore a dieci".

A chiusura sistematica, infine, sussiste un requisito che condiziona l'assunzione di personale per tutti gli enti, pur in presenza delle altre condizioni di ammissibilità: difatti, ai sensi del comma 7 del medesimo art. 76, fino all'emanazione del dPCM citato, se il rapporto fra spesa di personale e spesa corrente è superiore al 50%, non è possibile procedere ad assunzioni a qualsiasi titolo. Il legislatore conferisce rilievo all'analisi della rigidità del bilancio in termini di spesa di personale, ponendo limitazioni ove sussistano situazioni di grave criticità. Queste Sezioni Riunite si sono pronunciate sull'applicabilità della norma nella deliberazione n. 3/CONTR/11 sopracitata.

Il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, previsto dall'art. 76, comma 6, non è stato emanato e il legislatore, nell'ambito della manovra finanziaria contenuta nel decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 convertito, con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n.122, ha ridisegnato complessivamente i vincoli che gli enti locali sono tenuti ad osservare, in relazione alla materia del personale. In particolare, per ciò che attiene all'odierno quesito, ha ricondotto a vincoli inderogabili la disciplina in materia di spesa di personale e di assunzioni, per gli enti non soggetti al patto di stabilità. L'art 14, comma 10 ha difatti soppresso la possibilità di deroghe contemplate nel terzo periodo dell'art. 1, comma 562, che era stato introdotto dal menzionato comma 121.

Andando nello specifico all'analisi dell'art. 19, comma 8 della legge 28/12/2001, n. 448, si osserva quanto segue. Da un punto di vista letterale, la norma in argomento non consente di per sé deroghe, ma impone l'obbligo di adeguata motivazione e l'accertamento in tal senso da parte dell'organo di revisione, in caso di "eventuali" deroghe. Anzi, la *ratio legis* trova fondamento nel rispetto del principio di riduzione complessiva della spesa, alla quale devono *in primis* essere ispirati i documenti di programmazione del fabbisogno di personale. Da un punto di vista sistematico, non può non affermarsi che, ad oggi, non sussiste alcuna possibilità di deroga per gli enti non soggetti al patto di stabilità, i quali, non avendo i limiti del patto, sono appunto

destinatari di norme più stringenti e limitative. Perciò, la disposizione invocata dal comune non ha mai consentito deroghe *ex se*, ma ha imposto un obbligo di motivazione, qualora l'ordinamento avesse consentito una deroga al principio generale di riduzione della spesa di personale. Di converso, l'interpretazione invocata dal comune, nel senso che il citato comma 8 consenta "eventuali" deroghe al limite di spesa, non trova margini di applicazione, ancor più nel nuovo contesto di forte contenimento della spesa pubblica, per il conseguimento degli obiettivi assunti dall'Italia in sede comunitaria.

In riferimento ai dubbi di costituzionalità, espressi dalla Sezione remittente, si osserva che, nella giurisprudenza della Corte costituzionale (tra le molte cfr. da ultimo sent. 326/2010, ma anche sentenze n. 417/2005, n. 169/2007, nella quale si rinviene una sintesi della giurisprudenza costituzionale in tale ambito e n. 237/2009), è ormai consolidato l'orientamento secondo cui norme statali, che fissano limiti alla spesa delle Regioni e degli enti locali, possono qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, in presenza di una duplice condizione. In particolare, le norme statali si devono limitare a porre obiettivi di riequilibrio della medesima, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente e non devono prevedere in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi. I limiti finanziari per le Regioni e gli enti locali, volti al perseguimento degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa, sono in linea con la più recente interpretazione della nozione di «coordinamento della finanza pubblica», fatta propria dalla giurisprudenza costituzionale.

Con riferimento all'art. 19 comma 8 della legge finanziaria per il 2002 in argomento, la Corte costituzionale si è espressa, con la sentenza n. 4/2004, dichiarando infondata l'impugnazione della Regione e le censure di incostituzionalità. Tale norma, afferma la Corte costituzionale, si riferisce agli enti locali di cui all'art. 2 del d.lgs. n. 267 del 2000 (tra i quali non rientra la Regione), non incide sull'azione e sulle competenze degli organi di revisione contabile degli enti locali, ma "si limita a prevedere che gli organi di revisione contabile accertino che i documenti di programmazione del fabbisogno di personale siano improntati al rispetto del principio di riduzione complessiva della spesa di cui all'art. 39 della legge n. 449 del 1997, e che eventuali deroghe a tale principio siano analiticamente motivate (...). Si tratta di norma chiaramente strumentale, rispetto al fine di coordinamento della finanza pubblica, e di norma di principio (e non già di dettaglio), in quanto prevede che eventuali deroghe al principio della riduzione complessiva della spesa, cui deve improntarsi il documento di programmazione del fabbisogno del personale, siano analiticamente motivate".

Alla luce dell'attuale disciplina della spesa di personale, sopra descritta, e delle argomentazioni su esposte, quindi, non si ravvisa per gli enti locali alcuna facoltà di deroga ai limiti di spesa di personale.

Occorre, infine, rilevare che, con il comma 9 del menzionato art 14 del DL 78/2010, è stato modificato, a decorrere dal 2011, il parametro relativo alla rigidità dei bilanci per spesa di personale, con la previsione di una percentuale di incidenza diversa, il 40% invece del predetto 50%, quale soglia di criticità: il predetto limite è riferibile a tutti gli enti, per la valenza di particolare attenzione alla rigidità del bilancio, soprattutto se connessa alla spesa di personale. In tal senso le Sezioni riunite si sono espresse su questione di massima in data 16 dicembre 2010 nelle deliberazioni n. 3/CONTR/11 e n. 4/CONTR/11. Sull'argomento si sono già espresse in senso conforme anche alcune Sezione regionali (Sezione regionale di controllo Toscana n. 160/2010/PAR e Sezione regionale di controllo per la Lombardia n. 955/2010/PAR).

Gli enti locali, così come tutte le pubbliche amministrazioni, per conseguire gli obiettivi di contenimento della spesa, devono razionalizzare il contesto organizzativo, anche ricorrendo a compiute misure di riorganizzazione, come indica l'art. 14, commi 28, 29 e 30 del DL 78/2010 più volte citato, che fra l'altro impone alle regioni di determinare "la dimensione territoriale ottimale per lo svolgimento delle funzioni fondamentali di cui all'articolo 21, comma 3 della legge 5 maggio 2009, n. 42 secondo i principi di economicità, di efficienza e di riduzione delle spese".

In conclusione, in riferimento allo specifico *thema decidendum*, per i motivi su esposti, le Sezioni riunite ritengono che, per gli enti locali non sottoposti alle regole del Patto di stabilità interno, non si rinviene nell'attuale panorama normativo alcuna possibilità di deroga alla disciplina di contenimento della spesa di personale, disposta dall'art. 1, comma 562 della legge 296/2006. L'art. 19 comma 8 della legge 28 dicembre 2001, n. 448 è attualmente vigente, ma nel richiamare la ratio di contenimento della spesa di personale prevista dall'articolo 39 della legge 27 dicembre 1997, n. 449, e successive modificazioni, quale principio informatore dei documenti di programmazione del fabbisogno di personale, impone, nel caso in cui l'ordinamento consenta eventuali deroghe (attualmente non sussistenti) l'obbligo di motivazione e l'obbligo in capo all'organo di revisione di accertare la sussistenza di una motivazione adeguata ed analitica.