



Deliberazione n. 6 /SEZAUT/2012/QMIG

# *C o r t e   d e i   C o n t i*

## *Sezione delle Autonomie*

nell' Adunanza del 30 aprile 2012

Presieduta dal Presidente della Corte – Presidente della Sezione delle Autonomie

Luigi GIAMPAOLINO

Composta dai magistrati:

Presidenti di Sezione                    Giuseppe Salvatore LAROSA, Mario Giulio Cesare SANCETTA

Presidenti di Sezioni Regionali    Nicola MASTROPASQUA, Vittorio LOMAZZI, Benito CARUSO, Raffaele DEL GROSSO, Ennio COLASANTI, Maurizio TOCCA, Enrica LATERZA, Enrica DEL VICARIO, Roberto TABBITA

Supplenti:                                Consiglieri: Rosario SCALIA, Gaetano GALEFFI, Raimondo POLLASTRINI;  
Referendari: Benedetta COSSU, Luigi DI MARCO

Consiglieri:                                Teresa BICA, Francesco PETRONIO, Carmela IAMELE, Alfredo GRASSELLI, Rinieri FERONE, Francesco UCCELLO, Adelisa CORSETTI

Sono presenti all'adunanza i Presidenti di Sezione Rita ARRIGONI, Antonio DE SALVO, Adolfo Teobaldo DE GIROLAMO, Raffaele DAINELLI, il Primo Referendario Walter BERRUTI e il Referendario Francesco MAFFEI.

Visto l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

Vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

Visto l'art. 7, comma 8, della 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 testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e le successive modificazioni ed integrazioni;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni riunite con la deliberazione n. 14 del 16 giugno 2000, come

dalle stesse modificato con le deliberazioni n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004, e da ultimo, ai sensi dell'art. 3, comma 62, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, dal Consiglio di Presidenza con la deliberazione n. 229/CP/2008 del 19 giugno 2008;

Vista la legge 4 marzo 2009, n. 15;

Visto l'art. 17, comma 31, del decreto legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, in legge 3 agosto 2009, n. 102;

Visti i propri atti di indirizzo adottati con le deliberazioni n. 9/SEZAUT/2009/INPR del 4 giugno 2009 e n. 3/INPR/2011 del 16 giugno 2011;

Vista la deliberazione n. 98/2012/PAR del 17 gennaio 2012, con la quale la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per il Veneto ha rimesso al Presidente della Corte dei conti la valutazione, ai sensi del citato art. 17, comma 31, del d.l. n. 78/2009, in ordine al deferimento alle Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti di una questione di massima concernente un quesito formulato dal Sindaco del Comune di Arsìè (BL);

Vista la nota del Presidente della Corte dei conti di convocazione della Sezione delle Autonomie per l'adunanza del 30 aprile 2012 con iscrizione all'ordine del giorno della questione proposta dalla Sezione regionale di controllo per il Veneto con la deliberazione n. 98/2012;

Udito il relatore, Cons. Francesco Uccello;

#### PREMESSO

La questione in ordine alla quale la Sezione è chiamata a pronunciarsi, trae origine da una richiesta di parere del Sindaco del Comune di Arsìè (ente della provincia di Belluno con una popolazione di circa 2.600 abitanti) formulata alla Sezione regionale di controllo per il Veneto ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003 n.131.

Nel quesito, il Sindaco, prospettando la cessazione di un'unità di personale nel corso dell'esercizio 2012, chiedeva di conoscere se, in costanza dei vincoli assunzionali stabiliti per gli enti non soggetti alla disciplina del Patto di stabilità interno, potesse avviare le ordinarie procedure di reclutamento di una corrispondente unità, da assumere a decorrere dal 1° gennaio 2013, sebbene, da tale data, le disposizioni del Patto dovrebbero trovare applicazione, ai sensi dell'art. 16, comma 31, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito in legge 14 gennaio 2011, n. 148, *"nei riguardi di tutti i comuni con popolazione superiore a 1.000 abitanti"*.

Rilevava, altresì, la circostanza che, applicando al caso in questione il limite del 20% della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente, non sarebbe possibile, comunque, verificare il rispetto del Patto di stabilità nell'esercizio 2012, anno nel quale il Comune di Arsìè non era soggetto a tale regime.

In proposito, la Sezione di controllo per il Veneto, valutati positivamente i profili dell'ammissibilità soggettiva ed oggettiva della richiesta di parere, ritiene trattarsi di

questione di massima di particolare rilevanza, stante le molteplici implicazioni derivanti dalla scelta del Legislatore di estendere il Patto di stabilità ad un considerevole numero di enti locali di piccole dimensioni. Rileva, inoltre, come il passaggio da una disciplina, in materia di vincoli alla spesa di personale e limiti di assunzioni, riferita a Comuni esclusi dall'osservanza delle regole del Patto di stabilità ad un diverso regime (quello del Patto) caratterizzato da limiti specifici che perseguono il rigido contenimento della spesa pubblica, sollevi una serie di problemi in ordine, soprattutto, alla compatibilità ed alla decorrenza delle disposizioni limitative, in materia di personale, che rinviano a valori percentuali e a termini di riferimento relativi ad esercizi precedenti. La soluzione di tali problematiche meriterebbe, quindi, l'adozione di una pronuncia di orientamento generale.

#### CONSIDERATO

Nella relazione di deferimento, la Sezione Veneto ricorda come, in materia di assunzioni di personale, la disciplina di riferimento principale per gli enti non sottoposti al Patto di stabilità sia, tuttora, incentrata sull'art. 1, comma 562, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria per il 2007), che consente nuove assunzioni di personale *"nel limite delle cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nel precedente anno"*.

La norma, secondo i chiarimenti interpretativi resi da questa Sezione (deliberazione n. 8/AUT/2008) e dalle Sezioni riunite in sede di controllo (deliberazione n. 52/CONTR/2010), è da intendere nel senso che il *turn-over* include tutte le vacanze complessivamente verificatesi (ma non ancora coperte) nell'arco temporale compreso tra l'anno antecedente l'entrata in vigore della disposizione (1° gennaio 2007) e quello precedente l'assunzione.

Tale opzione ermeneutica trova il suo fondamento nella considerazione che il vincolo normativo all'esame è stato posto, inizialmente, per l'esercizio 2007, ma la sua validità è stata protratta per una serie di esercizi successivi, sicché la reiterazione del blocco impone una lettura sistematica ed evolutiva della norma che eviti di produrre effetti ultronei rispetto all'obiettivo di fondo dell'invarianza della spesa, il quale, ove comunque raggiunto dall'ente, non può costituire motivo per ulteriori ed irragionevoli compressioni delle prerogative di auto-organizzazione degli enti di autonomia territoriale.

Nel panorama delle misure di coordinamento della finanza pubblica, il predetto limite alle assunzioni va, quindi, letto in coerenza con la prima parte del comma 562, che, nel fissare un tetto massimo alla spesa di personale, pone la cornice di riferimento all'interno della quale la successiva misura di raffreddamento della dinamica assunzionale si inserisce e si giustifica come limite sussidiario funzionale allo scopo di un contenimento strutturale della spesa di personale.

Il modello normativo così delineato si raccorda, altresì, con le altre limitazioni previste per gli enti soggetti alla disciplina del Patto di stabilità interno, per i quali opera il più severo vincolo assunzionale del 40% della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente (art. 76, comma 7, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, in legge 6 agosto 2008, n. 133, come da ultimo modificato dall'art. 4-ter, comma 10, della legge 26 aprile 2012, n. 44, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16).

Tale vincolo, introdotto dall'art. 14, comma 9, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito in legge n. 122 del 2010, viene in rilievo, infatti, come limite specifico alle nuove assunzioni degli enti soggetti al Patto, in quanto (come chiarito dalle Sezioni Riunite in sede di controllo con deliberazione n.3/CONTR/11), in base ai canoni di ragionevolezza e proporzionalità degli interventi in materia di coordinamento della finanza pubblica, appare diretto a completare la disciplina in materia di contenimento della dinamica retributiva ed occupazionale dettata agli artt. 557, 557-bis e 557-ter dell'art. 1 della legge n. 296/2006 per gli enti sottoposti alle regole del Patto di stabilità.

Emerge, dunque, una sorta di parallelismo tra le due discipline in tema di spesa per il personale, la cui diversità trova ragione nel fatto che il concorso al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica si incentra, per gli enti di minori dimensioni, prevalentemente sulle misure di sterilizzazione della spesa di personale, mentre per gli enti assoggettati al Patto, le predette limitazioni si inseriscono all'interno di restrizioni alla spesa di carattere più generale (cfr. delibera SS.RR. n. 52/CONTR/2010).

Diverso è, invece, il limite quantitativo previsto dalla prima parte del citato art. 76, comma 7, posto a presupposto di ogni tipologia di assunzione e parametrato sul rapporto di incidenza massima (pari al 50%) tra la spesa di personale e le spese correnti. Detto divieto, infatti, è considerato di carattere generale (e, quindi, riferibile a tutti gli enti, soggetti o meno al Patto) poiché rispondente all'esigenza primaria di contenere la spesa corrente attraverso un vincolo di carattere strutturale idoneo a ridurre la dinamica della sua principale componente rigida entro livelli ritenuti fisiologici.

Strutturalmente assimilabile, ma con differente funzione, è l'altro divieto assoluto di procedere a nuove assunzioni di personale sancito dal comma 4 del medesimo art. 76 (richiamato anche dal comma 557-ter del citato articolo unico della legge n. 296/2006 e riaffermato sia dall'art. 1, comma 119, lett. c), della legge n. 220/2010 sia dall'art. 7, comma 2, lett. d), del D.Lgs. n. 149/2011). Nella specie, però, la valenza chiaramente sanzionatoria del divieto, ricollegabile alla inosservanza dei vincoli stabiliti col Patto di stabilità, restringe l'ambito soggettivo di operatività della disposizione ai soli enti connotati dalla esistenza di un pregresso vincolo obbligatorio, in forza del quale, gli stessi, possono essere chiamati a rispondere dell'inadempimento ad essi imputabile.

Se, dunque, il mancato rispetto del Patto "*nell'esercizio precedente*" costituisce il presupposto per l'irrogazione della sanzione, ne consegue che il divieto in parola non può

trovare concreta applicazione nei confronti degli enti che per il primo anno vengono assoggettati alle regole del Patto.

Pertanto, i Comuni con popolazione compresa tra 1.001 e 5.000 abitanti, che dal 2013 saranno chiamati ad osservare, in virtù dell'art. 16, comma 31, del D.L. n. 138/2011, le regole del Patto, potranno, eventualmente, incorrere nel divieto di assunzioni previsto dal comma 4 dell'art. 76 del D.L. n. 112/2008 soltanto a decorrere dall'anno 2014, né potrebbe ipotizzarsi, nei loro confronti, un'applicazione retroattiva di detta sanzione a seguito di una verifica *ex post* della corrispondenza tra i risultati di esercizio da essi conseguiti e i valori obiettivo fissati per il 2012, ostandovi, ancor più, i principi di ragionevolezza, di certezza del diritto nonché di leale collaborazione.

Ben diversa è la struttura e la funzione del vincolo assunzionale del 40% previsto dal successivo comma 7 dell'art. 76, il quale, facendo riferimento alla "*spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente*", limita le assunzioni per *turn-over* in base ad un parametro mobile, espresso in valori percentuali di spesa, che consente di assicurare all'ente un contenimento complessivo delle spese di personale in misura pari almeno al 60% delle economie di spesa conseguibili in base all'effettivo avvicendamento dei suoi dipendenti.

Tale vincolo di spesa, che trova applicazione, come detto, nei confronti degli enti locali soggetti al Patto, non incontra limiti connaturati ad un particolare regime normativo né appare inconciliabile con la posizione degli enti che, in quanto esonerati dal rispetto del Patto, sono stati sinora autorizzati a reintegrare l'organico secondo il principio dell'invarianza della spesa di personale.

A ben vedere, l'estensione del Patto a tutti i Comuni con popolazione superiore a 1.000 abitanti, oltre a non presentare specifiche incompatibilità sul piano formale, non offre motivi plausibili per sottrarre taluni di essi all'immediata e uniforme applicazione dei vincoli di contenimento della spesa, alla luce, soprattutto, dei recenti interventi correttivi di finanza pubblica dettati dalla eccezionale situazione di crisi finanziaria.

Invero, l'esigenza di assicurare il mantenimento di servizi minimi ed essenziali, in contesti in cui la riorganizzazione delle residue risorse umane disponibili all'interno del singolo ente locale non è in grado di evitare una sostanziale paralisi degli stessi, può trovare adeguata compensazione in misure di razionalizzazione della spesa che facciano leva sull'associazionismo comunale previsto e disciplinato dall'art. 16 del citato D.L. n. 138/2011, quale modulo organizzativo più flessibile, economico ed efficiente fruibile ai fini dell'esercizio di tutte le funzioni fondamentali e dei correlati servizi pubblici di competenza comunale.

Mediante le richiamate Unioni di comuni, cui anche gli enti con popolazione superiore a 1.000 abitanti potranno aderire ovvero affidare funzioni e servizi previo trasferimento delle relative risorse umane e strumentali, sarà possibile, infatti, assoggettare alla disciplina del Patto di stabilità interno tutti gli enti locali, compresi, quindi,

i Comuni con popolazione inferiore a 1.000 abitanti, che a decorrere dal 2014 saranno chiamati a conseguire gli obiettivi di contenimento della spesa all'interno di un diverso e più razionale contesto organizzativo.

Sebbene non siano state previste specifiche disposizioni di diritto intertemporale volte a regolare il passaggio tra i due assetti normativi, l'estensione della disciplina del Patto ai Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti è avvenuta assicurando, comunque, un congruo arco temporale durante il quale gli stessi enti potranno provvedere a riprogrammare non soltanto le procedure di reclutamento, in linea con il preannunciato regime vincolistico, ma anche i livelli complessivi di spesa, così da poterli rendere compatibili con i previsti obiettivi di saldo finanziario che, per l'anno 2013, i Comuni con popolazione compresa tra 1.001 e 5.000 abitanti otterranno applicando alla media della spesa corrente registrata negli anni 2006-2008 l'apposita aliquota percentuale (pari al 15,4 per cento) per essi stabilita dall'art. 31, comma 2, della legge 12 novembre 2011, n. 183 (legge di stabilità 2012), eventualmente maggiorata fino al 15,8 per cento, ai sensi del successivo comma 6, lett. c), per gli enti non in possesso dei parametri di virtuosità previsti dall'art. 20, comma 2, del D.L. n. 98/2011 per il collocamento nella classe privilegiata di enti che non concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica.

Tra gli strumenti volti a temperare il rigore delle disposizioni in argomento e a rendere più flessibili i vincoli assunzionali, si richiamano, altresì, le misure introdotte dall'art. 4-ter del citato D.L. n. 16/2012, in tema di Patto "orizzontale nazionale" nonché dall'art. 1, comma 118, della legge n. 220/2010, in tema di esercizio delle funzioni di polizia locale, e dai successivi commi 138 ss., in tema di Patto regionale "verticale" e "orizzontale".

Il complesso di dette misure rappresenta, quindi, la via percorribile dai Comuni di più ridotte dimensioni per colmare i *deficit* di competenze, tecniche e amministrative, legati all'inadeguatezza degli organici o per far fronte alla insufficienza di risorse economiche, sicché appare ragionevole escludere che l'applicazione del nuovo e più severo limite assunzionale possa ritenersi, di per sé, lesivo dell'autonomia organizzativa di detti enti.

P.Q.M.

la Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, pronunciandosi sulla questione di massima posta dalla Sezione regionale di controllo per il Veneto con deliberazione n. 98/2012/PAR del 17 gennaio 2012, a seguito del quesito formulato dal Comune di Arsìè, enuncia i seguenti principi di diritto:

*"I Comuni con popolazione compresa tra 1.001 e 5.000 abitanti, che dall'anno 2013 saranno chiamati ad osservare, in virtù dell'art. 16, comma 31, del D.L. n. 138/2011, le regole del Patto di stabilità interno, sono suscettibili di incorrere nel divieto di assunzioni*

*previsto dal comma 4 dell'art. 76 del D.L. n. 112/2008 soltanto a decorrere dall'anno 2014, in quanto la valenza chiaramente sanzionatoria del divieto, ricollegabile alla inosservanza dei vincoli stabiliti col Patto di stabilità, restringe l'ambito soggettivo di operatività della disposizione ai soli enti connotati dalla esistenza di un pregresso vincolo obbligatorio, in forza del quale, gli stessi, possono essere chiamati a rispondere dell'inadempimento ad essi imputabile".*

*"L'assenza di specifiche disposizioni di diritto intertemporale in ordine all'applicazione dei nuovi vincoli alla spesa di personale, quali derivano dall'estensione della disciplina del Patto di stabilità interno ai Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, non consente di legittimare interpretazioni additive o derogatorie dell'art. 76, comma 7, del D.L. n. 112/2008 e successive modificazioni, sussistendo margini organizzativi idonei a colmare eventuali deficit di competenze tecniche o amministrative, legati all'inadeguatezza degli organici o alla insufficienza di risorse economiche dei Comuni di più ridotte dimensioni, che avrebbero potuto pregiudicare il compiuto assolvimento dei servizi e delle funzioni fondamentali che la Costituzione demanda agli enti locali".*

Dispone, a cura dell'Ufficio di supporto, la trasmissione degli atti alla Sezione regionale di controllo per il Veneto, che renderà il parere richiesto tenendo conto dei principi di diritto contenuti nel presente atto di indirizzo.

Così deliberato nell'adunanza del 30 aprile 2012.

F.to Il Relatore  
Francesco Uccello

F.to Il Presidente  
Luigi Giampaolino

Depositata in Segreteria il 11 maggio 2012

F.to Il Dirigente  
Dott. Romeo Francesco Recchia