

Repubblica Italiana

La Corte dei conti

Sezioni Riunite per la Regione siciliana in sede consultiva

nella camera di consiglio del 18 settembre 2012.

* * * *

Visto l'art. 23 del R.D. Lgs. 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello Statuto della Regione siciliana);

visto il decreto legislativo 6 maggio 1948, n. 655 (Istituzione di Sezioni della Corte dei conti per la Regione siciliana);

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 (Disposizioni in materia di controllo e giurisdizione della Corte dei conti);

visto il decreto legislativo 18 giugno 1999, n. 200 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione siciliana recante integrazioni e modifiche al decreto legislativo n. 655/1948);

vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione);

vista la legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3);

vista la richiesta di parere avanzata dal Sindaco del Comune di S. Caterina Villarmosa (CL), con nota prot. n. 1693 del 13 marzo 2012, presa in carico dal Servizio di supporto di queste Sezioni riunite in data 19 marzo 2012, prot. n. 48-SRCSS-R01CVA-A;

vista l'ordinanza n. 58/2012/SS.RR./CONS. del 12 settembre 2012 con la quale il Presidente delle Sezioni riunite per la Regione siciliana in sede consultiva ha convocato il

Collegio per l'odierna adunanza;

udito il relatore, consigliere dr. Stefano SIRAGUSA

ha emesso la seguente deliberazione.

* * * *

Con la nota in epigrafe il Sindaco pro-tempore del Comune di S. Caterina Villarmosa nel premettere, tra l'altro, che risulta vacante il posto apicale di direttivo tecnico, categoria D.1, per la gestione e la direzione dei servizi tecnici comunali; che non è prevista la copertura di alcun posto vacante nel triennio 2011-2013 a causa della mancanza di risorse disponibili; che nell'esercizio finanziario l'Ente ha rispettato le limitazioni in materia di spesa per il personale di cui all'art.1 comma 557 della legge 296/2006; che l'Ente ha raggiunto l'obiettivo programmatico, ai fini del rispetto del patto di stabilità, determinato ai sensi dei commi da 88 a 93 e da 138 a 143 dell'art.1 della legge n.220/2010 (circostanza, in realtà, attestata nella nota integrativa prot.3437 del 29.5.2012 fatta pervenire a queste Sezioni riunite dal nuovo Sindaco nel frattempo insediatosi); ed infine, che nell'anno 2011, ai sensi dell'art.76, comma 7, del d.l. n.112/2008, le spese di personale rispetto alle spese correnti hanno avuto un incidenza del 52%, chiedeva un parere in ordine ai seguenti quesiti:

" a) se, previo inserimento nel programma triennale del fabbisogno del personale per il triennio 2012-2014, sia legittimo bandire un concorso pubblico per la copertura del posto vacante di Direttivo tecnico, previa attivazione delle procedure di mobilità e quindi se sia possibile procedere ad assunzioni di personale per garantire i servizi pubblici essenziali derogando al divieto di assunzione imposto agli enti che non abbiano rispettato il patto di stabilità nell'anno precedente e che presentino un'incidenza delle spese per il personale in misura superiore al 50% rispetto alle spese correnti;

b) se sia legittimo ricorrere, in alternativa, alla fattispecie di cui alla superiore lettera a), alla stipula di una convenzione, ai sensi dell'art.14 del CCNL 22.01.2004 del comparto regioni e Autonomie locali, per utilizzare un dipendente di altro ente, pur tenendo conto del limite previsto dall'art.9, comma 28, del d.l.78/2010 come modificato dall'art.4, comma 102, della legge 183/2011, ossia nel limite del 50% della spesa sostenuta nell'anno 2009 per personale a

tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa;

c) se per attivare la procedura di cui alla lettera b) occorra procedere alla modifica del programma triennale del fabbisogno del personale ed alla ricognizione del personale, prevista dall'art.16 della legge n.183 del 12/11/2011".

* * * *

La richiesta di parere è da ritenersi ammissibile, in quanto formulata da soggetto legittimato, trattandosi del Sindaco del Comune, legale rappresentante dell'Ente e sotto il profilo oggettivo, in quanto inerisce alla contabilità pubblica e alla regolare gestione finanziaria degli enti, secondo gli indirizzi definiti da queste Sezioni Riunite per la regione siciliana (delibera n. 1/2004) e dalle Sezioni Riunite centrali della Corte dei conti, con le deliberazioni n. 54 del 2010 e n.27 del 2011, che riconducono a tale materia le misure di contenimento della complessiva spesa pubblica, quali sono, tra l'altro, quelle concernenti le spese per il personale, gli incarichi di collaborazione con soggetti esterni, i consumi intermedi, nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica, così come individuata dalla giurisprudenza costituzionale.

In ordine al merito delle questioni sottoposte a parere questa Sezione osserva quanto segue.

Circa la possibilità, configurata sub a), di procedere ad assunzioni di personale in deroga al divieto previsto per legge, la risposta al quesito non può essere che negativa per la assorbente considerazione della mancanza del rispetto del rapporto-limite del 50% dell'incidenza delle spese per il personale rispetto alle spese correnti, avendo il Comune stesso dichiarato il raggiungimento di un rapporto di incidenza pari al 52%, superiore al limite prescritto.

La possibilità di deroghe ai divieti previsti per legge, non può che ricondursi alla espressa previsione in altre norme di pari valore che, in quanto espressione di una disciplina speciale, non sono suscettibili di applicazione oltre i casi e i modi da esse norme previsti. In questo contesto si iscrive e assume significato la tendenza attuale del legislatore a indicare esplicitamente i casi in cui tali deroghe sono ammesse.

Ad esempio, la recente legge 26 aprile 2012, n. 44, di conversione, con modificazioni, del d.l. 2 marzo 2012, n. 16, recante "Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento" ha apportato alcune modifiche alla disciplina vincolistica in materia di gestione del personale degli enti locali ed in particolare, per l'aspetto che qui interessa, l'art. 4-ter della legge, entrata in vigore il 29 aprile 2012, al comma 10, modifica l'art. 76, comma 7, del d.l. n. 112/2008 aumentando dal 20% al 40% il limite (calcolato in termini di spesa, rispetto alle cessazioni dell'anno precedente) entro il quale gli enti locali, soggetti al patto di stabilità con un rapporto spesa di personale su spese correnti al di sotto del 50% (soltanto gli enti aventi tale caratteristica) possono procedere ad assunzioni a tempo indeterminato.

Sulla possibilità di stipulare una convenzione per utilizzare un dipendente di altro ente - facoltà che rientra tra quelle previste dalla contrattazione collettiva nazionale ed il cui utilizzo, come per gli altri strumenti previsti dalla normativa vigente, rimane affidato alla discrezionalità di scelta riservata all'autonoma determinazione dell'Ente - valgono le considerazioni in ordine al necessario rispetto preliminare dei limiti imposti dalla legge per la sostenibilità della spesa di personale, nel caso in cui venisse ad essere incrementata con pregiudizio dell'equilibrio di bilancio, a seguito del variato rapporto fra spesa di personale e spesa corrente in misura non consentita ed in assenza di altre misure di razionalizzazione, contenimento e diminuzione della spesa di personale, la cui necessità di adozione progressiva deriva dalle condizioni finanziarie rilevate dall'Ente stesso.

L'Ente può farvi ricorso rispettando i criteri posti dal comma 557 dell'articolo unico della legge 296/2006, incluso quello di cui all'art. 76, comma 7, d.l. 25 giugno 2008, n. 112 e s.m.i. e dal comma 28 dell'articolo 9 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78.

Queste Sezioni Riunite hanno già avuto modo di chiarire che *la facoltà d'incremento delle prestazioni lavorative può essere legittimamente esercitata solo nel rispetto di tutti i vincoli e limiti fissati dal legislatore e, comunque, con l'obbligo di includere nella spesa del personale l'onere derivante dal maggior numero di ore da retribuire* (delibera n. 19/2012/SSRR/PAR) e che *l'incremento orario comporta, in realtà, una modifica del contratto di lavoro e, pertanto,*

deve rispettarsi il parametro del 40% (oggi 50%) che viene calcolato tenendo conto dell'intera spesa del personale, senza decurtazione alcuna (delibera n. 70/2011/SSRR/PAR).

Per via dell'onnicomprendività del concetto di spesa di personale si ritiene, concordemente con altre Sezioni (Sezione regionale di controllo per il Piemonte, delibera n. 29/2012/PAR e Sezione regionale di controllo per il Veneto, delibera n. 280/2012/PAR), che il divieto di procedere ad assunzioni qualsiasi tipo di personale vada esteso alle modalità a queste alternative, ossia alle maggiori prestazioni lavorative o al maggior impegno professionale delle risorse umane in servizio, ove comportino un incremento di oneri finanziari per il bilancio dell'ente.

La modifica del programma triennale del fabbisogno di personale e, soprattutto, la ricognizione prevista dall'art.16 della legge n.183 del 2011, che l'Ente stesso dichiara, peraltro, di non aver ancora effettuato, costituiscono, comunque, un adempimento propedeutico ed indefettibile rispetto alla possibilità di procedere - qualora le condizioni poste dalla normativa vigente lo consentano - ad incrementi di personale con conseguenti variazioni di spesa in aumento.

In particolare, il comma 557 dell'art.1 della legge 296/2006 (e sue successive modifiche ed integrazioni) impone agli enti soggetti al patto di stabilità interno, ai fini del concorso al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, di assicurare la riduzione delle spese di personale contenendo progressivamente la dinamica retributiva e "occupazionale", con azioni da modulare *"nell'ambito della propria autonomia e rivolte, in termini di principio, ai seguenti ambiti prioritari di intervento:*

a) riduzione dell'incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti, attraverso parziale reintegrazione dei cessati e contenimento della spesa per il lavoro flessibile;

b) razionalizzazione e snellimento delle strutture burocratico - amministrative, anche attraverso accorpamenti di uffici con l'obiettivo di ridurre l'incidenza percentuale delle posizioni dirigenziali in organico;

c) contenimento delle dinamiche di crescita della contrattazione integrativa, tenuto anche conto delle corrispondenti disposizioni dettate per le amministrazioni statali."

Nel programmare i servizi da espletare deve, dunque, tenersi conto delle risorse finanziarie disponibili e della normativa vigente che ponga limiti alle assunzioni per la necessità del contenimento e della riduzione della spesa per il personale ed è nella piena responsabilità dell'ente l'adozione di una programmazione del fabbisogno del personale e l'individuazione dei servizi che riesce a garantire in base all'effettiva situazione finanziaria ed ai vincoli di finanza pubblica, procedendo, se del caso, ad una nuova organizzazione del personale, apportando, a titolo di esempio, modifiche fra gli uffici, ovvero stabilendo una diversa graduatoria d'importanza nelle attività da svolgere.

P.Q.M.

Nelle su esposte considerazioni è il parere delle Sezioni Riunite della Corte dei conti per la Regione siciliana in sede consultiva.

Copia della presente deliberazione sarà inviata, a cura della Segreteria, all'Amministrazione richiedente.

L'ESTENSORE

(Stefano SIRAGUSA)

Depositata in segreteria nei modi di legge

Palermo, 4 Ottobre 2012

IL DIRIGENTE

(D.ssa Maria Di Francesco)

IL PRESIDENTE

(Luciano PAGLIARO)