

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 del Sindaco del comune di Campolongo Maggiore, prot. n. 505 del 14 giugno 2011, acquisita al prot. CdC n. 00004071-21/06/2011-SC_VEN-T97-A;

VISTA l'ordinanza n. 10/2012 con la quale il Presidente f.f. ha convocato la Sezione per l'odierna adunanza;

UDITO il relatore

FATTO

Il sindaco del comune di Campolongo Maggiore rivolge a questa Corte una richiesta di parere in merito alla eventuale riconduzione a spese di personale e quindi, alla consequenziale soggezione alle

norme vincolistiche, delle risorse utilizzate da parte del comune quale soggetto promotore di progetto di reinserimento lavorativo.

In particolare, si evidenzia che, in attuazione delle previsioni di interventi a sostegno dei livelli occupazionali previsti con delibera della Giunta regionale del Veneto n. 2472 del 4/8/2009, un organismo, anche ente comunale, quale soggetto proponente, possa presentare un progetto per impiegare, fino a un massimo di sei mesi, lavoratori disoccupati e privi di ammortizzatori sociali.

Detti lavoratori verrebbero assunti da un soggetto terzo, attuatore (società di public utility, cooperativa, impresa), nella realizzazione di lavori di carattere straordinario (manutenzione edile, giardinaggio, etc.), a favore anche del soggetto proponente.

Il sindaco chiede se la compartecipazione alla spesa, che verrebbe co-finanziata anche dalla regione del Veneto, per l'attuazione di detto percorso di reinserimento lavorativo debba essere ricompresa nel concetto di "spesa di personale" ai fini del rispetto dell'art. 1, comma 557, della legge 27/12/2006 n.296, così come sostituito dall'art. 14, comma 7, del decreto legge 31/05/2010 n. 78, nonché ai fini dell'incidenza di tali spese rispetto alle spese

correnti.

DIRITTO

Occorre valutare, in via preliminare, secondo gli 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, la sussistenza dei presupposti soggettivi ed oggettivi per la resa dei pareri, indicati 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.

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

In ordine, poi, al requisito oggettivo, occorre accertare se la richiesta di parere sia attinente alla materia della contabilità pubblica, se sussistano i caratteri della generalità ed astrattezza, se non implichi valutazione di comportamenti amministrativi, in particolare se connessi ad atti già adottati o comportamenti espletati, se l'ambito sia oggetto di indagini della procura

regionale o di giudizio dinnanzi alla sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti o di contenzioso penale, amministrativo o civile.

Per quanto riguarda l'attinenza alla materia della contabilità pubblica, si richiama la delibera n. 54/2010 con la quale le Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti, in sede di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art. 17, comma 31, del decreto legge n.78/2009, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 102/2009, hanno ulteriormente delineato un concetto unitario della nozione di contabilità pubblica, riferito al *"sistema di principi e norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici"*; la predetta nozione è, comunque, da intendersi *"in continua evoluzione in relazione alle materie che incidono direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio"*.

La richiesta di parere in esame è da ritenersi ammissibile vertendo su questioni aventi ad oggetto l'applicazione e l'interpretazione di norme il cui obiettivo è la riduzione della spesa del personale degli enti locali e la cui applicazione ha un

diretto riflesso sulla formazione e gestione dei bilanci pubblici.

Venendo al merito, la richiesta del comune di Campolongo Maggiore si sostanzia nel verificare se la compartecipazione, quale soggetto promotore, alla spesa per l'attuazione di un percorso di reinserimento lavorativo, che vede un soggetto attuatore che non è il comune effettuare assunzioni di lavoratori disoccupati, debba essere ricompresa nel concetto di "spesa di personale" ai fini del rispetto dell'art. 1, comma 557, della legge 27/12/2006 n.296, così come sostituito dall'art. 14, comma 7, del decreto legge 31/05/2010 n. 78, nonché ai fini dell'incidenza di tali spese rispetto alle spese correnti.

Il Collegio evidenzia che la resa del parere tiene conto della mera prospettazione effettuata dall'ente all'atto della richiesta non essendo consentita alla Corte dei conti una istruttoria puntuale che, svilendo il ruolo consultivo, trasformerebbe la magistratura contabile in organo di amministrazione attiva. Detto ciò, preliminarmente appare necessario procedere ad una ricostruzione dei vincoli in materia di spesa ai quali sono soggetti gli enti soggetti al patto di stabilità tra i quali si annovera il

comune di Campolongo Maggiore.

Il legislatore nel corso degli ultimi anni, al fine di aumentare il concorso delle autonomie territoriali ai risparmi di risorse pubbliche ha previsto una serie di limitazioni, di spesa e assunzioni, alle quali sono soggetti gli enti locali soggetti al patto di stabilità che di seguito si possono richiamare:

- rispetto del patto di stabilità nell'esercizio precedente (art. 76, comma 4, del d.l. n. 112/2008 e art. 1, comma 119, lett. c), della legge n. 220/2010 – legge di stabilità per il 2011);
- incidenza delle spese per il personale non superiore al 50% delle spese correnti (art. 76, comma 7, del d.l. n. 112/2008, come modificato da ultimo dall'art. 28, comma 11-quater, del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201 convertito con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214);
- rispetto nelle assunzioni di personale del limite del 20% della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente (art. 76, comma 7, d.l. n. 112/2008, come

novellato dall'art. 14, comma 9, del citato d.l. n. 78/2010). Con l'articolo 4 comma 103 della legge 12 novembre 2011 n. 183 (Legge di stabilità 2012) si è previsto che detta ultima disposizione vincolistica vada riferita solo ed esclusivamente alle assunzioni a tempo indeterminato.

Tale ultimo vincolo, introdotto con il sopracitato d.l. n. 78/2010, viene in rilievo come limite specifico in ordine alle nuove assunzioni che, fino ad ora, secondo un orientamento ormai consolidato della Corte dei conti non è stato considerato riferibile agli enti di minore dimensione, a differenza invece del limite del rapporto percentuale tra spese di personale e spese correnti considerato di carattere generale ed esteso a tutti gli enti, soggetti o meno al patto di stabilità (Cfr. Sezioni Riunite in sede di controllo, delibera n.3/CONTR/11 e delibera n. 227/2010/PAR di questa Sezione).

Il quadro normativo sopra delineato ha subito tuttavia ulteriori modifiche a seguito dell'entrata in vigore della legge 13 dicembre 2010, n. 220 (Legge di Stabilità 2011) che all'articolo 1, comma

118, ha introdotto un'integrazione al comma 7 dell'articolo 76 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, al quale viene aggiunto il seguente conclusivo periodo: *«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 ».*

E' poi necessario rilevare che la richiamata legge 183/2011 all'articolo 16, recante *“Disposizioni in tema di mobilità e collocamento in disponibilità dei dipendenti pubblici”*, al comma 1, riscrive l'articolo 33 del d.lgs 165/2011. I primi due commi del riscritto articolo 33 sempre rubricato *“Eccedenze di personale e mobilità collettiva”* dispongono *«1. Le pubbliche amministrazioni che hanno situazioni di soprannumero o rilevino comunque eccedenze di personale, in relazione alle esigenze funzionali o alla*

situazione finanziaria, anche in sede di ricognizione annuale prevista dall'articolo 6, comma 1, terzo e quarto periodo, sono tenute ad osservare le procedure previste dal presente articolo dandone immediata comunicazione al Dipartimento della funzione pubblica. 2. Le amministrazioni pubbliche che non adempiono alla ricognizione annuale di cui al comma 1 non possono effettuare assunzioni o instaurare rapporti di lavoro con qualunque tipologia di contratto pena la nullità degli atti posti in essere". Come si rileva dal testo la ricognizione annuale del personale in sovrannumero o in eccedenza costituisce atto necessario ed obbligatorio alla mancanza del quale o alla mancata comunicazione del quale - al Dipartimento della Funzione pubblica - consegue l'impossibilità da parte di tutte le amministrazioni pubbliche di effettuare assunzioni o instaurare rapporti di lavoro a qualsiasi titolo pena la nullità degli atti posti in essere (e le conseguenti forme di responsabilità). Detta ricognizione si affianca ai presupposti sopra ricordati ai quali sono condizionate le assunzioni degli enti locali, siano essi soggetti o meno al patto di stabilità. Invero, la ricognizione del personale in sovrannumero

o in eccedenza diviene atto prodromico a qualunque modalità di ricorso a forme di acquisizione di personale tra quelle previste dagli articoli 6, 35 e 36 del d.lgs 165/2001.

A seguito dell'entrata in vigore di delle modifiche normative richiamate, gli enti soggetti al patto di stabilità devono:

- rispettare gli obiettivi del patto di stabilità interno;
- ridurre complessivamente la spesa del personale rispetto a quella dell'anno precedente (Cfr. questa Sezione Deliberazioni nn. 75, 172, 227 e 274/2010/PAR): riduzione che concorre al conseguimento del rispetto dei vincoli del patto di stabilità;
- contenere il rapporto tra spesa del personale e corrente entro il limite del 50%;

Solo qualora rispettino detti parametri gli enti locali soggetti al patto potranno assumere ma:

- a condizione che abbiano effettuato e comunicato al Dipartimento della Funzione Pubblica la ricognizione annuale del personale in soprannumero o in eccedenza dalla quale risulti che non vi è personale in dette

condizioni;

- nel limite del vincolo del 20% della spesa del personale relativa alle cessazioni dell'anno precedente;
- qualora l'incidenza delle spese di personale sia pari o inferiore al 35 per cento delle spese correnti, per turn over (che riguarderà la cessazione dei rapporti di lavoro intervenuti nel precedente esercizio) solo se dette assunzioni siano finalizzate a consentire l'esercizio delle funzioni fondamentali previste dall'articolo 21, comma 3, lettera b), della legge 5 maggio 2009, n. 42 (funzioni di polizia locale).

E di tutta evidenza che la scelta del legislatore è quella di spingere sempre più le amministrazioni non solo a contrarre la spesa del personale ma anche a meglio ottimizzare la distribuzione di quello in servizio tra le amministrazioni pubbliche attraverso il potenziamento dello strumento della mobilità, limitando al minimo il ricorso al reclutamento di nuove unità.

Tali forti limitazioni che contribuiscono anche all'osservanza dei vincoli del patto, sono poste per garantire il concorso di ogni

singolo ente alla tenuta dei saldi di finanza pubblica: tenuta che lo stesso legislatore intende raggiungere e mantenere prevedendo anche misure di carattere sanzionatorio, non solo con effetti sugli enti ma anche su talune categorie di soggetti (amministratori e responsabili dei servizi finanziari) qualora si pongano in essere operazioni elusive dei detti vincoli. Infatti, la ricordata legge 183/2011 (Legge di stabilità 2012) all'articolo 30, comma 31 prevede che *"Qualora le sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti accertino che il rispetto del patto di stabilità interno è stato artificialmente conseguito mediante una non corretta imputazione delle entrate o delle uscite ai pertinenti capitoli di bilancio o altre forme elusive, le stesse irrogano, agli amministratori che hanno posto in essere atti elusivi delle regole del patto di stabilità interno, la condanna ad una sanzione pecuniaria fino ad un massimo di dieci volte l'indennità di carica percepita al momento di commissione dell'elusione e, al responsabile del servizio economico-finanziario, una sanzione pecuniaria fino a tre mensilità del trattamento retributivo, al netto degli oneri fiscali e previdenziali"*.

La preoccupazione del legislatore di evitare il ricorso a strumenti elusivi, finalizzati ad aggirare i limiti del patto di stabilità e gli stringenti vincoli di spesa ed assunzionali riguardanti il personale, che ha portato alla formazione di un complesso quadro normativo restrittivo e sanzionatorio, ha di recente trovato un ulteriore tassello nelle disposizioni contenute nel decreto legge 24 gennaio 2012 n. 1 recante "Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività". In detto decreto, con una serie di modifiche sia al decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148 che al d.lgs 267/2000 (TUOEL), si è estesa la normativa restrittiva in tema di contenimento della spesa alla quale sono soggetti gli enti locali anche alle Istituzioni ed alle Aziende Speciali. Infatti, l'art. articolo 25 al comma 2 aggiunge all'articolo 114 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni, le seguenti modifiche: *"a) dopo il comma 5 è inserito il seguente: «5-bis. A decorrere dall'anno 2013, le aziende speciali e le istituzioni sono assoggettate al patto di stabilità interno secondo le modalità definite, con decreto del*

Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con i Ministri dell'interno e degli affari regionali, sentita la Conferenza Stato-Città ed autonomie locali, da emanare entro il 30 ottobre 2012. A tal fine, le aziende speciali e le istituzioni si iscrivono e depositano i propri bilanci al registro delle imprese o nel repertorio delle notizie economico-amministrative della Camera di commercio del proprio territorio entro il 31 maggio di ciascun anno. L'Unioncamere trasmette al Ministero dell'economia e delle finanze, entro il 30 giugno, l'elenco delle predette aziende speciali e istituzioni ed i relativi dati di bilancio. Alle aziende speciali ed alle istituzioni si applicano le disposizioni del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, nonché le disposizioni che stabiliscono, a carico degli enti locali: divieti o limitazioni alle assunzioni di personale; contenimento degli oneri contrattuali e delle altre voci di natura retributiva o indennitaria e per consulenze anche degli amministratori; obblighi e limiti alla partecipazione societaria degli enti locali. Gli enti locali vigilano sull'osservanza del presente comma da parte dei soggetti indicati ai periodi precedenti.»;

b) al comma 8 dopo le parole «seguenti atti» sono inserite le seguenti: «da sottoporre all'approvazione del Consiglio Comunale....». Altresì, l'articolo 25, comma 1 lettera A, del medesimo decreto 1/2012 aggiunge al decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148 l'articolo 3 bis "Ambiti territoriali e criteri di organizzazione dello svolgimento dei servizi pubblici locali". Al comma 4 di detto articolo, si prevede l'estensione alle società affidatarie in house delle disciplina del Patto di stabilità "4. Le società affidatarie in house sono assoggettate al patto di stabilità interno secondo le modalità definite dal decreto ministeriale previsto dall'articolo 18, comma 2-bis del decreto-legge 25 luglio 2008, n. 112, convertito con legge 6 agosto 2008, n. 133, e successive modificazioni. L'ente locale o l'ente di governo locale dell'ambito o del bacino vigila sull'osservanza da parte delle società di cui al periodo precedente dei vincoli derivanti dal patto di stabilità interno". Nel successivo comma 5 si estende alle ricordate società la disciplina vincolistica in materia di personale "5. Le società affidatarie in house sono tenute all'acquisto di beni e servizi secondo le

disposizioni di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 e successive modificazioni. Le medesime società adottano, con propri provvedimenti, criteri e modalità per il reclutamento del personale e per il conferimento degli incarichi nel rispetto dei principi di cui al comma 3 dell'articolo 35 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 nonché delle disposizioni che stabiliscono a carico degli enti locali divieti o limitazioni alle assunzioni di personale, contenimento degli oneri contrattuali e delle altre voci di natura retributiva o indennitarie e per le consulenze anche degli amministratori”.

La Sezione ritiene che il parere richiesto da parte del comune di Campolongo Maggiore vada reso alla luce del restrittivo quadro normativo sopra evidenziato che vede il legislatore preoccupato di evitare che le amministrazioni pongano in essere operazioni elusive che possano aggirare i ricordati vincoli impedendo, di conseguenza, il concorso delle autonomie locali complessivamente considerate al conseguimento degli attesi saldi di finanza pubblica.

Questa Sezione, in considerazione, come parrebbe emergere dalla

poco dettagliata richiesta di parere, che i lavoratori disoccupati assunti dal soggetto attuatore andranno a svolgere attività lavorativa (giardinaggio manutenzione edile ecc) a favore del soggetto promotore cioè l'amministrazione comunale e che tra detti soggetti attuatori potrebbero annoverarsi anche società di public utility (anche se non ben specificato siano partecipate dal comune che ha richiesto il parere o da altre amministrazioni pubbliche), come visto ora rientranti nel regime vincolistico, non può che esprimere perplessità circa la rispondenza dell'operazione descritta dall'ente richiedente, in un ottica sostanziale di rispetto dei limiti di spesa ed assunzionali, al ricordato quadro normativo restrittivo.

Qualora il comune di Campolongo Maggiore ravvisi, in base a quanto sopra evidenziato, che vi siano i presupposti per porre in essere l'operazione prospettata senza il ragionevole timore di eludere le norme vincolistiche sopra richiamate, potrà procedere ma non senza tenere in debita evidenza che un eventuale accertata elusione delle disposizioni vincolistiche è foriera di responsabilità amministrativa in base al ricordato articolo 31,

comma 31, della legge 183/2011.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per il Veneto rende il parere nei termini suindicati.

Copia del parere sarà trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria, al Sindaco del comune di Campolongo Maggiore.

Così deliberato in Venezia, nella Camera di Consiglio del 28 febbraio 2012.

Il magistrato relatore

Il Presidente f.f.

f.to Cons. Giovanni Zotta

f.to Cons. Aldo Carleschi

Depositato in Segreteria il 28.02.2012

IL DIRETTORE DI SEGRETARIA

(f.to Dott.ssa Raffaella Brandolese)