



REPUBBLICA ITALIANA

LA

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 18 giugno 2012 composta da:

Dott.ssa Enrica DEL VICARIO	Presidente
Dott. Tiziano TESSARO	Referendario
Dott. Francesco MAFFEI	Referendario
Dott.ssa Francesca DIMITA	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 modificato da ultimo con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 del 19 giugno 2008 con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria la Sezione regionale di controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000;

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 del comune di Adria, prot. n. 8649 del 14 aprile 2012, acquisita al prot. CdC n. 0002739 -20/04/2012-SC_VEN-T97-A;

VISTA l'ordinanza del Presidente n. 29/2012 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il relatore

FATTO

Il Comune di Adria (abitanti n. 29.000), richiamando l'art. 76, comma 7, del D.L. 25 giugno 2008 n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008 n. 133¹, applicabile a decorrere dal 1° gennaio 2011, si chiede se, per procedere a nuove assunzioni (nella specie, due) nel corso dell'anno 2012, debba tener conto solo delle cessazioni intervenute nell'anno precedente ovvero se possa "cumulare", ai fini del calcolo della predetta percentuale, anche le cessazioni intervenute nel 2010, alla luce dei principi affermati dalle Sezioni Riunite nella deliberazione n. 52/CONTR/10 e, di recente, dalla Sezione regionale di controllo per la Puglia nella deliberazione n. 2/2012/PAR.

DIRITTO

Della richiesta di parere pervenuta alla Sezione deve esaminarsi, in primo luogo, l'ammissibilità, sotto il profilo soggettivo e sotto quello oggettivo, alla luce dei criteri elaborati dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti (atto di indirizzo del 27 aprile 2004 e deliberazione n. 5/AUT/2006 del 10 marzo 2006).

Sotto il profilo soggettivo, la richiesta deve ritenersi senz'altro ammissibile, atteso che proviene da un Comune – ente che, in

¹ Così come modificato dall'art. 14, comma 9, del D.L. 31 maggio 2010 n. 78, convertito dalla legge 30 luglio 2010 n. 122, il quale, con riferimento al c.d. turn over del personale, fissa il limite del 20% delle cessazioni intervenute nell'anno precedente, elevato al 40% dall'art. 4 ter, comma 10, lett. b), del D.L. 2 marzo 2012 n. 16, convertito, con modifiche, dalla Legge n. 44 del 2012.

caso di mancata istituzione del Consiglio delle Autonomie, è legittimato a porre quesiti alle Sezioni Regionali di controllo – e, per esso, dall'organo politico e di vertice, rappresentante legale dell'ente medesimo.

Sotto il profilo oggettivo, deve essere verificata l'attinenza della questione alla materia della "contabilità pubblica", così come delineata nella Deliberazione delle Sezioni Riunite n. 54/CONTR del 17 novembre 2010 ed, ancor prima, nella citata deliberazione della Sezione Autonomie n. 5/AUT/2006, nonché la generalità ed astrattezza del quesito posto dall'ente richiedente.

Quanto al primo aspetto, è sufficiente osservare che, proprio nella citata deliberazione delle Sezioni Riunite, la Corte ha postulato la piena attinenza alla materia della contabilità pubblica delle questioni che involgono l'interpretazione di norme, impositive di limiti e divieti, finalizzate al contenimento della spesa di personale e, più in particolare, al controllo degli organici degli enti locali (quali, ad es. l'art. 1, commi 557 e 562 della L. 296/2006, l'art. 76, comma 4, del D.L. 25 giugno 2008, n. 112, convertito con la Legge 6 agosto 2008, n. 133, l'art. 14, comma 9, del D.L. 31 maggio 2010, n. 78, convertito con la Legge 30 luglio 2010, n. 122), in quanto destinate inevitabilmente a riflettersi *"sulla sana gestione finanziaria degli Enti e sui pertinenti equilibri di bilancio"*.

Questa Sezione, inoltre, ritiene che il quesito sia sufficientemente generale ed astratto, al di là dei riferimenti, anche specifici, alla concreta situazione in cui versa l'ente, dei quali, in ogni caso, non si terrà conto ai fini della formulazione del parere.

La richiesta, dunque, può ritenersi ammissibile anche sotto il profilo oggettivo.

Nel merito, il quesito ha ad oggetto la possibilità di computare, nella spesa per cessazioni necessaria ai fini dell'esercizio delle facoltà assunzionali, di cui al secondo inciso della prima parte dell'art. 76, comma 7, del D.L. 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modifiche, dalla Legge 6 agosto 2008 n. 133², , anche quella derivante dalle cessazioni intervenute nell'anno anteriore a quello immediatamente precedente, al quale la norma fa espressamente riferimento.

A sostegno dell'ammissibilità di un "allargamento" della base di calcolo alle spese per il personale cessato nel 2010 – anno a partire dal quale la disposizione in esame ha cominciato a dispiegare i suoi effetti – il Comune richiama la deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte n. 52/CONTR/11, che, con specifico riferimento agli enti non soggetti al patto di stabilità, ha indicato una interpretazione sistematica e non letterale del secondo periodo dell'art. 1, comma 562, della Legge 296/2006 (*"Gli enti di cui al primo periodo possono procedere all'assunzione di personale nel limite delle cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nel precedente anno, ivi compreso il personale di cui al comma 558"*), affermando l'inclusione anche della spesa relativa alle cessazioni intervenute negli anni precedenti (vedasi deliberazione di questa Sezione 286/2011/PAR).

La pronuncia fa leva sulla natura sussidiaria del limite al turn over contenuto nel secondo periodo del comma 562 rispetto al limite, principale, alla spesa per il personale, previsto dal primo periodo del comma medesimo (*"Per gli enti non sottoposti alle regole del patto di stabilità interno, le spese di personale, al lordo degli*

² Da ultimo, modificato dall'art. 4 ter, comma 10, lett. b), del D.L. 2 marzo 2012 n. 16, convertito, con modifiche, dalla Legge n. 44 del 2012.

oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali, non devono superare il corrispondente ammontare dell'anno 2008")), deducendone l'applicabilità solo se funzionale al secondo, nonché sulla necessità di “correggere” l'incongruenza creatasi per effetto della stabilizzazione di una norma destinata ad operare, in origine (perché inserita in legge finanziaria), solo nell'esercizio successivo, e, dunque, necessariamente incentrata, quanto alla entità del turn over, sulle cessazioni dell'anno immediatamente precedente.

Sulla scorta delle affermazioni delle Sezioni Riunite, alcune Sezioni regionali hanno optato per una interpretazione più ampia anche dell'inciso “*dell'anno precedente*”, contenuto nel comma 7 dell'art. 76 del D.L. 112/2008 (di recente, Sezione regionale per la Lombardia, deliberazione n. 167/PAR/2011, Sezione regionale per la Puglia, deliberazione n. 2/PAR/2012, Sezione regionale per la Calabria, deliberazione n. 22/PAR/2012, Sezione regionale per la Puglia).

In particolare, si è ritenuto che via sia una “identità di ratio” tra le due norme – ossia tra le disposizioni che regolano il turn over, rispettivamente, negli enti non soggetti e negli enti soggetti al patto di stabilità – che consente un'interpretazione analoga (ossia non letterale) del riferimento temporale in esse contenuto (Sezione regionale per la Lombardia, deliberazione n. 167/PAR/2011, cit.).

Si è, altresì, osservato che, laddove risultino rispettati tutti i parametri, vincoli e limiti previsti per gli enti soggetti al patto di stabilità interno – ivi compreso l'obbligo di riduzione progressiva della spesa del personale imposto dall'art. 1, comma 557, della

legge n. 296/2006, così come, da ultimo, modificato dall'art. 14, comma 7, del D.L. 112/2008 – non vi sarebbe ragione per comprimere l'autonomia organizzativa dell'ente, impedendo un turn over parametrato alle cessazioni intervenute anche negli anni precedenti (Sezione regionale per la Calabria, deliberazione n. 22/PAR/2012, cit.).

L'interpretazione estensiva dell'inciso in esame, ad avviso di questa Sezione, appare preferibile, anche e soprattutto sotto il profilo della ragionevolezza, risultando, peraltro, maggiormente rispettosa dell'autonomia organizzativa degli enti locali, costituzionalmente garantita.

Ove tali enti siano in grado di assicurare l'osservanza di tutti i limiti ed i vincoli imposti dall'ordinamento finanziario-contabile – quale, in special modo, l'obbligo di assicurare un andamento decrementale, progressivo e costante, della spesa del personale, di cui al comma 557 dell'articolo unico della Finanziaria per il 2007 – non sarebbe, in vero, ragionevole impedire l'utilizzo dei risparmi sulla spesa del personale conseguiti negli anni precedenti e non utilizzati per ragioni varie, ai fini del turn over, nei limiti della percentuale indicata nella norma.

Ritiene questa Sezione che l'ente che, attraverso il corretto utilizzo degli *“strumenti che l'ordinamento pone a disposizione delle amministrazioni in un ottica di concorso alla riduzione della spesa”* - ed, in particolare, della *“valutazione periodica, almeno triennale della consistenza ed eventuale variazione delle dotazioni organiche previa verifica degli effettivi fabbisogni”*, prevista dall'art. 6, D.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, e della *“programmazione triennale del fabbisogno di personale”*, prevista dall'art. 39, Legge 27 dicembre 1997, n. 449 e successive

modificazioni (questa Sezione, deliberazione n. 390/2012/PRSP) – sia in grado di garantire la riduzione, da un anno all'altro, della spesa per il personale, secondo le indicazioni fornite dalla Sezione della Autonomie (deliberazioni nn. 2/2010/QMIG e 3/2010/QMIG), e che abbia rispettato, altresì, il limite percentuale dell'incidenza della spesa di personale su quella corrente (art. 76, comma 7, primo enunciato, D.L. n. 112/2008), deve poter effettuare nuove assunzioni nella misura del 40% dell'ammontare complessivo della spesa corrispondente a tutte le cessazioni intervenute dal 2010 e non reintegrate.

Del resto, l'interpretazione letterale della norma conduce a conseguenze esorbitanti dalla *ratio* della stessa, in quanto determina un'inammissibile compressione dell'autonomia organizzativa degli enti locali, in contrasto con i principi costituzionali in materia di coordinamento della finanza pubblica.

Tali enti, infatti, si troverebbero costretti ad esercitare, anno per anno ed al di là delle effettive esigenze, le facoltà assunzionali previste dalla legge, onde non perderle in tutto o in parte.

L'esercizio "forzoso" delle suddette facoltà, peraltro, si porrebbe in contrasto con la menzionata attività di programmazione e di verifica del fabbisogno del personale, tenuto conto che, non in tutti i casi, le cessazioni sono prevedibili (es. decessi, dimissioni, trasferimenti ad altra amministrazione) o collocabili in un arco temporale determinato (es. pensionamenti anticipati o ritardati per effetto di norme sopravvenute o di scelte del dipendente).

D'altro canto, l'impossibilità di reintegrare le cessazioni intervenute in anni precedenti, per effetto dei vincoli imposti dall'art. 76, comma 7, del D.L. 112/200, intesi nel senso più restrittivo, potrebbe determinare una eccessiva riduzione degli

organici, ben al di sotto del fabbisogno necessario ad assicurare lo svolgimento delle funzioni fondamentali dell'ente.

Senza dire che la norma, se diversamente intesa, finirebbe con il discriminare gli enti che, nel 2011, hanno avuto una minore concentrazione di cessazioni (e che rischiano di vedere addirittura azzerata la percentuale) rispetto a quelli che, avendone avuto un numero maggiore, sfrutteranno in pieno la percentuale di turn over.

Potrebbero verificarsi situazioni ancor più negative.

Qualora l'ente, impossibilitato, sempre in ragione dei suddetti vincoli, a rimpiazzare, nell'anno immediatamente successivo, il personale cessato, si trovasse costretto a conseguire un obiettivo di riduzione della spesa più consistente di quello parametrato sulla relativa spesa sostenuta nell'anno precedente, e ciò si verificasse per più esercizi consecutivi, la spesa tendenziale, nel medio lungo periodo, potrebbe addirittura azzerarsi.

In ultimo, la prospettiva ermeneutica che consente agli enti locali un utilizzo più "effettivo" della percentuale del turn over prevista dal comma 7 dell'art. 76, risulta maggiormente coerente con la modifica legislativa apportata, di recente, dall'art. 4 ter, comma 10, lett. b), del D.L. 2 marzo 2012 n. 16, convertito, con modifiche, dalla Legge n. 44 del 2012, che ha elevato la percentuale medesima (dal 20 al 40%).

Alla luce delle considerazioni appena svolte, può darsi risposta positiva al quesito posto dal Comune di Adria.

La possibilità di computare anche i risparmi di spesa derivanti dalle cessazioni intervenute in anni anteriori, tuttavia, deve intendersi subordinata alla sussistenza delle seguenti, imprescindibili condizioni.

Nell'ordine, l'ente:

- deve aver rispettato, in generale, tutti i vincoli e limiti alla spesa imposti dall'ordinamento finanziario-contabile, ivi compresi quelli derivanti dal patto di stabilità interno;
- deve poter assicurare, anche a seguito delle ulteriori assunzioni, il contenimento della spesa di personale imposto dall'art. 1, comma 557, della Legge n. 296/2006, inteso quale riduzione progressiva da un anno all'altro e, dunque, rispetto all'anno precedente;
- deve aver comunicato alla funzione pubblica la dichiarazione dalla quale risulti l'assenza di personale in sovrannumero o in eccedenza, ai sensi dell'art. 33 del d.lgs 165/2001, come modificato dall'articolo 16 della Legge 183/2012 ("Legge di stabilità 2012");
- sempre nell'ottica della riduzione e razionalizzazione della spesa, deve aver provveduto tempestivamente, in ossequio al disposto di cui all'art. 6, D.Lgs. n. 165/2001, alla valutazione periodica della consistenza del personale e delle eventuali variazioni delle dotazioni organiche, sulla base della verifica dei fabbisogni e previa consultazione delle organizzazioni sindacali;
- ancora in via preliminare, deve aver provveduto alla programmazione triennale del fabbisogno di personale di cui all'art. 39 della legge n. 449/1997;
- infine, deve aver approvato il Piano triennale di azioni positive in materia di pari opportunità di cui all'articolo 48, comma 1, del D.lgs. 11 aprile 2006 n. 198, recante *"Codice delle pari opportunità tra uomo e donna, a norma dell'articolo 6 della legge 28 novembre 2005, n. 246"*.

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 Adria.

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 18 giugno 2012.

Il Magistrato Relatore

Il Presidente

f.to Dott.ssa Francesca Dimita

f.to Dott.ssa Enrica del Vicario

Depositato in Segreteria il 21.06.2012

IL DIRETTORE DI SEGRETARIA

(f.to Dott.ssa Raffaella Brandolese)