



REPUBBLICA ITALIANA

LA

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 5 luglio 2012, composta da:

Dott.ssa Enrica DEL VICARIO	Presidente
Dott.ssa Diana CALACIURA TRAINA	Consigliere, relatore
Dott. Giampiero PIZZICONI	Referendario, relatore
Dott. Tiziano TESSARO	Referendario
Dott. Francesco MAFFEI	Referendario
Dott.ssa Francesca DIMITA	Referendario

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 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 modificata ed integrata dalla deliberazione n. 9/SEZAUT/2009/INPR del 3 luglio 2009 e dalla deliberazione n.54/CONTR del 17 novembre 2010 delle Sezioni Riunite in sede di controllo;

VISTA la richiesta di parere inoltrata dal Sindaco del Comune di RONCADE (Treviso), n. prot.3342 in data 27 febbraio 2011, qui pervenuta il 28 febbraio 2011 ed assunta al prot. n. 0001576;

VISTA l'ordinanza del Presidente di questa Sezione n. 34/2012 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITI i relatori

FATTO

Il Comune di Roncade, con la nota indicata in epigrafe, chiede il parere di questa Corte sulla interpretazione dell'art. 9, comma 11, del d.l. n.78 del 31 maggio 2010, convertito nella legge n.122 del 31 luglio 2010.

In particolare, il sindaco chiede se il suddetto articolo sia applicabile agli enti locali soggetti al patto di stabilità, poiché *"negli enti di medio-piccola dimensione quasi mai si realizzano nel corso di un unico anno il numero di cessazioni necessario a consentire l'assunzione di una sola unità operativa, compromettendo fortemente la capacità dell'ente di erogare servizi"*.

DIRITTO

La richiesta del Comune di Roncade è stata implicitamente formulata ai sensi dell'art.7, comma 8, della legge 5 giugno 2003,

n.131.

Preliminarmente, quindi, rispetto all'esame del merito del quesito, occorre verificare se, nella fattispecie *de qua*, ricorrano i presupposti procedurali, soggettivi e oggettivi, necessari per l'ammissibilità della richiesta medesima.

Dal punto di vista soggettivo, la richiesta stessa è da ritenere ammissibile in quanto sottoscritta dal Sindaco, organo politico di vertice e rappresentante legale dell'Ente (art.50 del TUEL).

Circa la sussistenza del presupposto oggettivo, si richiamano le deliberazioni del 27 aprile 2004 e n. 5 del 10 marzo 2006 con le quali la Sezione delle Autonomie della Corte dei conti ha adottato gli indirizzi ed i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, affermando che, ai fini dell'ammissibilità della richiesta, accanto alle condizioni soggettive devono sussistere condizioni oggettive e, in particolare, l'attinenza con la materia della contabilità pubblica ed il carattere generale e astratto della questione sottostante il quesito, di guisa che il parere non vada ad incidere su specifiche fattispecie concrete in ordine alle quali potrebbero anche pronunciarsi, nell'ambito della loro competenza, altri organi magistratuali.

Gli indirizzi ed i criteri generali della Sezione delle Autonomie, approvati con le delibere su richiamate, hanno circoscritto l'ambito oggettivo di nozione di contabilità pubblica *"alla normativa ed ai relativi atti applicativi che disciplinano, in generale, l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti*

interventi di settore, compresi, in particolare, la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria - contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione della spesa, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli".

Per ultimo, l'ambito applicativo dell'attività consultiva è stato ulteriormente chiarito con la deliberazione 54/CONTR/2010 delle Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti depositata il 17 novembre 2010.

Nel caso di specie, 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. Detta questione riguarderebbe l'applicazione agli enti locali dell'art. 9, comma 11, del d.l. n.78 del 31 maggio 2010, convertito nella legge n. 122 del 31 luglio 2010. Invero, ad una attenta analisi della richiesta formulata dal sindaco di Roncade, l'interesse dell'ente appare finalizzato a verificare se, ai fini assunzionali, nell'ambito dell'applicazione dei vincoli di cui all'articolo 76, comma 7, del D.L. 25 giugno 2008, n. 112, possano cumularsi gli eventuali resti conseguenti all'applicazione del 20% (ora 40% a seguito della modifica apportata al comma in questione dall'articolo 4-ter, comma 10, del D.L. 2 marzo 2012 n. 16 convertito in legge 26 aprile 2012 n. 44) della percentuale

assunzionale prevista da detta disposizione in relazione alla spesa per cessazioni verificatesi nel precedente anno. Ciò al fine di ottenere da detto cumulo la possibilità di giungere a costituire, tramite apposita procedura, rapporti di lavoro utili a garantire il turn over.

Il Collegio deve evidenziare che l'articolo 76, comma 7, del d.l. 112/2008 in esame è stato oggetto di numerose modifiche normative (art. 14, comma 9, D.L. 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla L. 30 luglio 2010, n. 122; art. 1, comma 118, L. 13 dicembre 2010, n. 220; art. 20, comma 9, D.L. 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla L. 15 luglio 2011, n. 111; dall'art. 4, comma 103, lett. a), L. 12 novembre 2011, n. 183; dall'art. 28, comma 11-quater, D.L. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla L. 22 dicembre 2011, n. 214;).

Recentemente, come richiamato, la disposizione è stata ulteriormente modificata dall'articolo 4 ter del D.L 3 marzo 2012 n. 16, come introdotto in sede di conversione con la Legge 26 aprile 2012 n. 44 e, nella sua attuale formulazione, la stessa recita: *"E' fatto divieto agli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o superiore al 50 per cento delle spese correnti di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale; i restanti enti possono procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite del 40 per cento della spesa corrispondente alle cessazioni*

dell'anno precedente. Ai soli fini del calcolo delle facoltà assunzionali, l'onere per le assunzioni del personale destinato allo svolgimento delle funzioni in materia di polizia locale, di istruzione pubblica e del settore sociale è calcolato nella misura ridotta del 50 per cento; le predette assunzioni continuano a rilevare per intero ai fini del calcolo delle spese di personale previsto dal primo periodo del presente comma.» Ai fini del computo della percentuale di cui al periodo precedente primo periodo si calcolano le spese sostenute anche dalle società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo che sono titolari di affidamento diretto di servizi pubblici locali senza gara, ovvero che svolgono funzioni volte a soddisfare esigenze di interesse generale aventi carattere non industriale, né commerciale, ovvero che svolgono attività nei confronti della pubblica amministrazione a supporto di funzioni amministrative di natura pubblicistica. Ferma restando l'immediata applicazione della disposizione di cui al precedente periodo, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, di concerto con i Ministri dell'economia e delle finanze e dell'interno, d'intesa con la Conferenza Unificata, possono essere ridefiniti i criteri di calcolo della spesa di personale per le predette società. La disposizione di cui al terzo precedente periodo non si applica alle società quotate su mercati regolamentari. 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 40 per cento 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](#); in tal caso le disposizioni di cui al secondo periodo trovano applicazione solo in riferimento alle assunzioni del personale destinato allo svolgimento delle funzioni in materia di istruzione pubblica e del settore sociale".

L'intento del comune istante sembra configurarsi, dunque, nel poter giungere ad attivare un turn over cumulando ad un dato esercizio (2012, nel caso in specie) i resti derivanti dall'applicazione della disposizione di cui al primo periodo dell'articolo 76, comma 7, laddove viene previsto che gli enti *"possono procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite del 40 per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente"*.

Il Collegio evidenzia che una possibile apertura alla conclusione che ammette il cumulo dei resti potrebbe trarsi dall'applicazione, nel caso in specie, dei principi interpretativi contenuti nella deliberazione n. 52/CONTR/2010 dell'11 novembre 2010 delle Sezioni riunite della Corte dei conti, in ordine alla disposizione di contenimento della spesa contenuta nell'art. 1, comma 562, della L. 27 dicembre 2006 n. 296 che pone limiti assunzionali negli Enti

non soggetti al patto di stabilità. Detta deliberazione ha portato ad una rilettura del significato dell'espressione "*nel limite delle cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nel precedente anno*", a suo tempo affermata dalla Sezione delle autonomie con la deliberazione n. 5 del 17 febbraio 2006.

Per le Sezioni riunite, il comma 562 consente agli enti non soggetti al patto di stabilità interno di effettuare le assunzioni di personale a tempo indeterminato in sostituzione di quello cessato non solo nell'anno immediatamente precedente a quello delle assunzioni, ma anche in quelli anteriori a partire dal primo anno di efficacia (2007) della legge 296/2006. Sul punto, il Collegio ricorda che l'anno di riferimento dal quale si ha la possibilità di far refluire ai successivi le eventuali assunzioni non effettuate, può farsi risalire sino al 2004.

Questa Sezione, proprio in relazione all'operatività del vincolo previsto dall'articolo 76, comma 7, primo periodo, seconda parte del d.l. 112/2008, ritiene che vi sia una identità di *ratio* con il comma 562 dell'articolo 1, della legge 296/2006. In entrambe le disposizioni l'intento del legislatore è quello di incidere sulla dinamica occupazionale, contenendola (art. 1 comma 562 della legge 296/2006) o riducendola (art. 76, comma 7, del D.L. 112/2008), anziché su quella retributiva, quale strumento indiretto di contenimento della spesa di personale (cfr. Sezione regionale di controllo per la Puglia, deliberazione n.

80/2011/PAR).

Entrambe le disposizioni, infatti, pur introducendo un vincolo puntuale finalizzato al mantenimento o alla riduzione della dinamica occupazionale tendono a garantire l'autonomia organizzativa dell'ente *“ovvero che l'ente locale sia libero di autodeterminarsi sul momento in cui effettuare l'assunzione”* (cfr. Sezione regionale di controllo per la Puglia, deliberazione n. 59/PAR/2012)

Rileva altresì il Collegio come entrambe le norme siano potenzialmente dotate di un'efficacia non limitata nel tempo e che, indipendentemente dalla natura del parametro utilizzato per le cessazioni (quello capitaro, nel comma 562, o quello finanziario, nell'art. 76 comma 7) e dal coefficiente di sostituzione (100% o 40%), l'intento delle due disposizioni non appare quello di precludere l'assunzione qualora non avvenga nell'anno successivo a quello di integrazione del coefficiente, *“altrimenti verrebbero ingiustificatamente discriminate le amministrazioni che intendono ridurre la spesa di personale indugiano nel consentire l'ingresso di nuovo personale nel proprio organico, ma quello di stabilire un principio di turn-over a validità diacronica”* (cfr. Sezione regionale di controllo per la Puglia, deliberazione n. 59/PAR/2012).

Come emerge anche dalla lettura delle deliberazioni sopra citate, la Corte ha ampiamente ribadito come vi 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 (cfr. anche Sezione regionale per la Lombardia, deliberazione n. 167/PAR/2011, cit.).

Questa Sezione, di recente ha affermato la possibilità, fermo restando l'obiettivo di riduzione tendenziale della spesa del personale imposto per gli enti soggetti al patto dall'articolo 1, comma 557 della Legge 296/2006, di poter comunque modulare l'esercizio delle facoltà assunzionali (Sezione regionale di controllo veneta, deliberazione n. 403/2012/PAR). In detta delibera si è ritenuto 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 (n.d.r si intende D.L.78/2010) – 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”.

La Sezione dunque, seguendo il ricordato principio interpretativo, ritiene che non osta al conseguimento dell'obiettivo di riduzione imposto dal ricordato vincolo di spesa di cui al comma 557, l'utilizzo della percentuale assunzionale residuale, in applicazione dell'articolo 76, comma 7 del d.l. 112/2008, qualora la stessa venga cumulata nell'esercizio successivo al fine di ottenere la possibilità di effettuare un'assunzione a tempo indeterminato (sui necessari presupposti assunzionali che devono preesistere cfr. già citata deliberazione n. 403/2012/PAR).

Peraltro, proprio in relazione alla citata identità di ratio tra le due disposizioni vincolistiche sopra richiamate (articolo 1, comma 562 e articolo 78, comma 7) si può affermare che all'ente locale soggetto al patto di stabilità non è preclusa la possibilità di effettuare assunzioni qualora queste siano possibili solo a seguito del cumulo della percentuale di spesa, di cui all'articolo 76, comma 7, applicabile alle cessazioni intervenute anche

nell'esercizio precedente e non utilizzata ("resti") in detto esercizio. Ciò, ovviamente nel rispetto dei richiamati vincoli finanziari di riduzione della spesa del personale. Peraltro, sul punto, appare necessario ribadire quanto recentemente affermato da questa Sezione (già citata, Del. n. 403/2012/PAR, Sezione regionale di controllo Veneto) sull'effetto di compressione dell'autonomia organizzativa degli enti locali, in contrasto con i principi costituzionali in materia di coordinamento della finanza pubblica, che deriverebbe da una rigida interpretazione del ricordato articolo 76, comma 7, primo periodo. Infatti, detti enti *"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 paradossali. 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%)". E, proprio in relazione a tale ultima affermazione, il Collegio ribadisce che quanto argomentato è ancor più vero laddove si renda effettiva l'autonomia organizzativa consentendo all'ente di modulare le proprie assunzioni tenendo conto delle percentuali non utilizzate nell'anno precedente.

In questa sede, appare poi opportuno richiamare l'interpretazione in senso conforme delle Sezioni riunite della Corte dei conti affermata nella deliberazione n. 46 del 29 agosto 2011 in base alla quale *"ragioni di ordine sistematico inducono a ritenere che nel complesso della spesa presa a riferimento per quantificare la percentuale del 20% debbano essere inclusi anche gli stanziamenti non utilizzati inerenti al personale a tempo indeterminato cessato e non sostituito nel corso del 2010"* nonché quella della Sezione regionale di controllo per la Lombardia nella deliberazione n. 167/2011/PAR del 31 marzo 2011 nella quale si è ritenuto che *"con riguardo agli anni successivi al 2011, invece, valorizzando la nozione di "anno precedente" riferita agli enti non sottoposti al patto di stabilità definita dalle Sezioni Riunite in sede di controllo nella deliberazione n.52/CONTR/10 dell'11 novembre 2010, ed in ragione della medesima ratio normativa, si ritiene che si possano riportare nell'anno successivo eventuali margini di spesa originati da cessazione di personale, non utilizzati nell'anno precedente"*.

Alla luce delle suesposte considerazioni, la Sezione ritiene che i resti, relativi alla percentuale assunzionale annuale non utilizzata dall'ente in applicazione dell'articolo 76, comma 7, primo periodo, seconda parte, possano cumularsi con i valori relativi alla percentuale maturata negli anni successivi, al fine di poter ottenere la quota necessaria ad espletare, nel rispetto dei vincoli di spesa ed assunzionali la procedura finalizzata all'assunzione di

unità di personale a tempo indeterminato.

PQM

La Sezione regionale di controllo per il Veneto rende il parere richiesto del Comune di Roncade nei termini sopradescritti.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria, al Sindaco del predetto Comune.

Così deliberato in Venezia, nella Camera di Consiglio del 5 luglio 2012.

I magistrati relatori

Il Presidente

f.to Dott.ssa Diana Calaciura Traina

f.to Dott.ssa Enrica Del Vicario

f.to Dott. Giampiero Pizziconi

Depositato in Segreteria il 24.07.2012

per IL DIRETTORE DI SEGRETARIA

(Dott.ssa Raffaella Brandolese)

f.to Dott.ssa Anna Sambo