



REPUBBLICA ITALIANA

LA

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

nell'adunanza del 17 gennaio composta da

| | |
|-----------------------------|-----------------------|
| Dott.ssa Enrica DEL VICARIO | Presidente |
| Dott. Aldo CARLESCHI | Consigliere |
| Dott. Giampiero PIZZICONI | Referendario |
| Dott. Tiziano TESSARO | Referendario |
| Dott. Francesco MAFFEI | 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 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, modificato da ultimo con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 del 19 giugno 2008;

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 del 17 novembre 2010;

VISTA la richiesta di parere del Sindaco di Arsié (BL), in data 10 novembre 2011, acquisita al prot. CdC n. 8392 del 15 novembre 2011;

VISTA l'ordinanza n. 2 del 2012 con la quale il Presidente di questa Sezione di controllo ha convocato la Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il magistrato relatore, Dott. Francesco Maffei;

FATTO

Il Sindaco del Comune di Arsié chiede se detto Comune, con popolazione di 2.600 abitanti, che avrà, nell'esercizio finanziario 2012, la cessazione di un'unità di personale dipendente potrà nel successivo esercizio finanziario – 2013 - (previo svolgimento e conclusione delle procedure concorsuali entro il 31 dicembre 2012) assumere un'unità corrispondente, con decorrenza 1 gennaio 2013.

Nel quesito viene, altresì, chiesto se, nel caso prospettato, il Comune sarà assoggettato ai vincoli assunzionali degli enti

soggetti al patto di stabilità o a quelli previsti per gli enti non soggetti a patto; tale richiesta, chiarisce il Sindaco, deriva dal fatto che la cessazione del personale in parola avverrà entro il 2012 (in costanza, quindi, per il Comune, delle regole assunzionali per gli enti non soggetti al patto), mentre l'inizio del rapporto di lavoro della nuova unità verrebbe a decorrere dal 1 gennaio 2013, data dalla quale, ex art 16, comma 31, del decreto legge 13 agosto 2011 n. 138, convertito in legge 14 gennaio 2011 n. 148, trovano applicazione le disposizioni in materia del patto di stabilità interno nei riguardi di tutti i comuni con popolazione superiore ai 1000 abitanti.

Rileva, ancora, il Sindaco che applicando, per la nuova assunzione, il limite del 20% della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente, non sarebbe possibile verificare per il Comune di Arsietà, non soggetto a tale regime nel 2012, il rispetto del patto di stabilità nell'esercizio precedente, previsto nell'ultimo periodo dell'art. 76, comma 7, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n.133, così come modificato dall'art. 14, comma 9, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122.

DIRITTO

La richiesta del Comune di Arsietà (BL) è stata espressamente formulata ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003 n.131.

In via preliminare, va affermata la sussistenza dei requisiti di ammissibilità, soggettivi ed oggettivi, per la formulazione dei pareri, secondo i criteri fissati 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.

Alla luce dei sopra richiamati criteri, la richiesta di parere in esame deve ritenersi soggettivamente ammissibile, con riguardo sia all'ente interessato a ricever il parere, cioè il Comune, sia all'organo che formalmente lo ha richiesto, il Sindaco, organo politico di vertice e rappresentante legale dell'Ente.

Va riscontrata, altresì, la sussistenza del requisito oggettivo di ammissibilità, cioè l'attinenza alla materia della contabilità pubblica, della tematica proposta dal Comune richiedente.

E' ormai orientamento consolidato della Corte ritenere la materia concernente l'assunzione di personale da parte degli enti locali compresa nell'accezione dinamica di "contabilità pubblica", orientata alla gestione del bilancio ed ai suoi equilibri (cfr Sezioni Riunite in sede di controllo, delibera n. 27/CONTR/11) . Le questioni attinenti ai limiti dell'assunzione di personale sono, infatti, strettamente connesse alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nell'ambito degli specifici obiettivi di contenimento della spesa, fissati dai principi di coordinamento della finanza pubblica, contenuti nelle leggi finanziarie ed in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria

dell'ente e sui relativi equilibri di bilancio (cfr Sezioni Riunite in sede di controllo, delibera n. 54/CONTR/2010).

Sempre ai fini dell'ammissibilità oggettiva, la Sezione ritiene che la richiesta di parere riguardi, in termini di generalità ed astrattezza, una questione nuova e di portata generale in quanto destinata ad interessare un rilevante numero di Comuni che, a partire dal 1 gennaio 2013, verranno sottoposti al rispetto del patto di stabilità interno.

Si tratta, infatti, di individuare la disciplina applicabile in materia di limiti di assunzione del personale da parte di un comune, soggetto al patto dal 1 gennaio 2013 con riferimento alle specifiche regole ed in particolare al c.d. "turn over del 20%", di cui all'art. 14, comma 9, del d.l. n 78/2010, nel passaggio tra i diversi regimi previsti dal legislatore per gli enti soggetti al patto di stabilità, rispetto a quelli esclusi.

E' poi da considerare che il legislatore, nell'art. 16, comma 31, del d.l. n. 138/2011, ai fini dell'applicazione del patto, ha preso come termine di riferimento un limite numerico, superiore ai 1.000 abitanti, non solo diverso ma anche notevolmente inferiore rispetto a quello attualmente vigente.

Rileva la Sezione che la questione con tutte le sue molteplici implicazioni derivanti dall'applicazione o meno delle limitazioni del patto di stabilità, sia destinata a sollevare una serie di problemi sulla compatibilità di queste ultime in materia di assunzione di personale, in precedenza destinate a comuni di

consistente dimensione demografica, rispetto ad enti di dimensioni minori, attualmente sottoposti ad una disciplina diversa, il cui fondamento, fino ad ora, è stato rinvenuto proprio nella diversa dimensione.

La richiesta di parere risponde quindi anche dal punto di vista oggettivo ai requisiti sopra indicati e, pertanto, può essere esaminata nel merito.

Al fine di un corretto inquadramento della problematica in esame, questa Sezione ritiene opportuno procedere ad una sintetica ricostruzione del complesso quadro normativo in materia di vincoli alla spesa di personale e limiti di assunzioni, riferito sia ai Comuni sottoposti alle regole del patto di stabilità, sia ai Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, fino ad ora, come già precisato, esclusi dall'osservanza.

Con riferimento a questi ultimi, il quadro normativo vede tuttora, come norma di riferimento fondamentale, l'art. 1, comma 562, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria per il 2007) che ha previsto due limiti; il primo riguarda l'obbligo di contenere la spesa di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, con esclusione degli oneri relativi agli adeguamenti contrattuali, nei limiti dell'ammontare impegnato nell'anno 2004. Con il secondo, è stato introdotto il divieto di procedere a nuove assunzioni di personale, se non nei limiti delle cessazioni dei rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nell'anno precedente.

Va, inoltre, ricordato che su tale impianto normativo, l'art. 3, comma 121, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria per il 2008), aveva previsto la possibilità di deroghe fondate su determinati parametri di virtuosità in termini di rapporto tra spesa di personale e spesa corrente, e di rapporto fra numero dei dipendenti e popolazione.

Tale possibilità di deroga è stata in un primo momento sospesa dall'art. 76, comma 2, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 (ad eccezione dei comuni con un numero massimo di dipendenti a tempo pieno non superiore a dieci) e, poi, definitivamente soppressa con la manovra finanziaria di cui al d.l. n. 78/2010, che ha ridisegnato i vincoli che gli enti locali sono tenuti ad osservare in materia di personale, alla luce di più accentuate esigenze di contenimento della spesa, eliminando, tra l'altro, la possibilità di deroga al regime delle assunzioni previste anche per i comuni con più di dieci dipendenti.

Riassumendo, per gli enti non sottoposti al patto di stabilità, l'attuale disciplina in materia di vincoli assunzionali e di spesa per il personale, imposti a tutela degli equilibri di finanza pubblica, risulta essere la seguente:

- la spesa per il personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, con esclusione degli oneri relativi agli adeguamenti contrattuali, non deve superare (quindi deve essere inferiore o uguale) l'ammontare della spesa per il

personale dell'anno 2004 (art. 1, comma 562, della legge n. 296/2006);

- l'assunzione di nuovo personale a tempo indeterminato deve essere uguale al numero di unità cessate nell'esercizio precedente (l'art. 1, comma 562, della legge 296/2006), senza possibilità di deroga.

E' inoltre da evidenziare che per le assunzioni di personale di qualsiasi tipo e con qualsivoglia tipologia contrattuale vige il limite massimo del 50% rispetto all'ammontare della spesa corrente (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):

Per gli enti soggetti al patto di stabilità, invece, il legislatore ha previsto una serie di limitazioni di carattere generale che si raccordano con le altre contenute nel patto stesso e che possono sintetizzarsi nel modo seguente:

- 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)

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 (Sezioni Riunite in sede di controllo, delibera n.3/CONTR/11 e delibera n. 227/2010 di questa Sezione), 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.

In questo contesto normativo, va collocata la questione prospettata dal Comune di Arsié che richiede, a parere di questa Sezione, non solo la riferibilità e la compatibilità delle disposizioni del patto di stabilità, limitative delle spese del personale, a decorrere dal 2013, ai comuni con popolazione inferiore ai 1.000 abitanti (in particolare la c.d. regola del turn over del 20%) ma anche l'attenta individuazione della decorrenza di quelle disposizioni del patto che rimandano a valori percentuali ed a termini di riferimento, relativi agli esercizi precedenti, al fine di una loro corretta, coerente ed equa applicazione.

Tale interpretazione deve necessariamente fondarsi su una

lettura sistematica delle norme coinvolte, alla luce anche delle progressive modifiche che sono state apportate al sistema, soprattutto dalle recenti manovre finanziarie, per riportare coerenza in un complesso affastellato di disposizioni e per seguire la direzione e la primaria finalità che le norme stesse perseguono e cioè il rigido contenimento della spesa pubblica.

In tale ottica vanno, quindi, letti gli interventi operati dalle varie manovre finanziarie che si sono succedute nel 2011 a partire dal decreto legge 13 maggio 2011, n. 70, convertito con modificazioni dalla legge 12 luglio 2011, n. 106; dalla manovra, di cui al decreto legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito con modificazioni dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, per arrivare alla c.d. manovra bis, di cui al citato decreto legge n. 138/2011, convertito dalla legge 14 settembre 2011 n. 148.

Si tratta di interventi ispirati alla necessità di far fronte alla contigenza dettata dalla eccezionale situazione di crisi finanziaria, internazionale e nazionale, e destinati a realizzare un contenimento, indiscriminato e quantitativo, della spesa pubblica, nel quale rientra, a pieno titolo, anche la spesa per il personale.

Il rafforzamento dei vincoli nella predetta materia trova, infatti, espressione già nella prima manovra correttiva che modifica le stesse modalità di calcolo della spesa del personale fino a comprendere quella sostenuta, ex art. 20, comma 9, del d.l. 98/2011, dalle società a partecipazione pubblica locale.

In questa direzione va letta, pertanto, anche la norma di

cui all'art. 16, comma 31, del d.l. 138/2011 dalla quale emerge la precisa scelta del legislatore di estendere il patto anche agli enti locali di piccole dimensioni, fino ad ora esentati dal rispetto delle disposizioni vigenti.

La ratio di tale ultimo intervento risulta dai lavori preparatori al provvedimento di conversione nei quali si mette in evidenza la necessità di *"intervenire urgentemente proprio al fine di mettere in sicurezza i conti pubblici, quale presupposto indispensabile per lo sviluppo economico del Paese, al fine di fronteggiare l'evoluzione degli scenari economici globali, in un quadro contraddistinto da una forte instabilità dei mercati finanziari e dal pericolo di un ulteriore rallentamento della crescita economica"*.

Per assicurare detto scopo, va, pertanto, interpretato anche il diverso limite numerico (popolazione superiore ai 1.000 abitanti) preso a riferimento per l'applicazione del patto di stabilità, a partire dal 2013, e va rivista la tradizionale distinzione che giustificava la diversa disciplina in materia di assunzione del personale tra enti di maggiori dimensioni ed enti minori.

Come sopra già accennato, l'orientamento consolidato della Corte dei conti ha ritenuto che l'applicazione anche agli enti locali dell'ulteriore vincolo del 20% della spesa conseguente alle cessazioni verificatesi nell'anno precedente avrebbe determinato una *"obiettiva difficoltà nel garantire i servizi e le funzioni fondamentali che la Costituzione demanda agli enti locali"*.

Ritiene questa Sezione che, a seguito delle disposizioni previste dall'art. 16 del citato d.l. n. 138/2011, il suesposto orientamento possa essere superato dall'estensione delle regole del patto anche ai comuni di piccole dimensioni.

La Sezione ritiene altresì opportuno, in quanto rilevante per la questione all'esame, richiamare la disciplina, contenuta nei commi da 1 a 16, del citato art. 16, in materia di unione obbligatoria dei comuni con popolazione inferiore ai 1.000 abitanti.

Infatti, nell'ambito di una più generale politica di riduzione dei costi relativi alla rappresentanza politica dei comuni e di razionalizzazione dell'esercizio delle funzioni comunali, l'art. 16, comma 1 stabilisce che *"al fine di assicurare il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, l'ottimale coordinamento della finanza pubblica, il contenimento delle spese degli enti territoriali e il migliore svolgimento delle funzioni amministrative e dei servizi pubblici, a decorrere dalla data di cui al comma 9, i comuni con popolazione inferiore ai 1.000 abitanti esercitano obbligatoriamente in forma associata tutte le funzioni amministrative e tutti i servizi pubblici loro spettanti sulla base della legislazione vigente mediante un'unione di comuni ai sensi dell'art. 32 del T.U. di cui al D Legs 18 agosto 2000, n. 267"*.

Il comma 2 prevede poi la facoltà di aderire a tali unioni di comuni per gli enti con popolazione superiore a 1.000 abitanti *"anche al fine di dare attuazione alle disposizioni di cui all'art. 14,*

commi 28, 29, 30, e 31 del d.l n. 78/2010, convertito dalla legge n. 122/2010" ed in alternativa di "esercitare mediante tale unione tutte le funzioni e tutti i servizi pubblici loro spettanti sulla base della legislazione vigente".

La Sezione ritiene, quindi, che il legislatore abbia voluto affidare all'associazionismo comunale un ruolo decisivo nella razionalizzazione della spesa degli enti locali per garantire il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, il contenimento dei costi e il miglioramento delle funzioni amministrative.

Si tratta di una modalità organizzativa consistente in una nuova forma associativa obbligatoria (salvo il caso previsto dal comma 16) alla quale viene affidato il compito primario di svolgere la totalità delle funzioni amministrative e dei servizi pubblici di competenza comunale e che richiede non solo un ridimensionamento e una ridefinizione degli organi di rappresentanza politica dei comuni (come previsto dai commi 3 e ss. dell'art. 16 del d.l. n. 138/2011), ma anche un'inevitabile riorganizzazione amministrativa e burocratica degli stessi.

Alle unioni "obbligatorie" a norma del comma 5 del più volte citato art. 16, dovranno, infatti, essere trasferite tutte le risorse umane e strumentali relative alle funzioni e ai servizi loro affidati, oltre ai relativi rapporti finanziari risultanti dai bilanci.

Dispone altresì il predetto comma che dal 2014 anche le unioni di comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti saranno soggette ai vincoli di finanza pubblica, secondo le regole previste

per i comuni aventi corrispondente popolazione, rendendo così tale soglia comune ad una generale applicazione del patto di stabilità.

D'altra parte, le Sezioni riunite in sede di controllo, con la delibera n.5/CONTR/11 hanno evidenziato che gli enti locali, così come tutte le pubbliche amministrazioni, per conseguire gli obiettivi di contenimento della spesa pubblica devono razionalizzare il contesto organizzativo, anche ricorrendo a compiute misure di organizzazione come indicato dall'art. 14, commi 28, 29 e 30 del d.l. n. 78/2010 che, fra l'altro, impone alle regioni di determinare *"la dimensione territoriale ottimale per lo svolgimento delle funzioni fondamentali di cui all'art. 21, comma 3, della legge 5 maggio 2009, n. 42, secondo i principi di economicità, di efficienza e di riduzione delle spese"*.

Conclusivamente e con specifico riferimento al quesito in esame, questa Sezione ritiene che il Comune di Arsìè, con popolazione superiore ai 1.000 abitanti, sia tenuto al rispetto di tutte le disposizioni in materia di patto di stabilità interno vigenti al momento dell'assunzione della nuova unità di personale, ai sensi del comma 31, dell'art. 16 del citato d.l. n. 138/2011 richiamando altresì, ai fini organizzativi, la nuova disciplina prevista in materia di associazionismo comunale, ai sensi dello stesso articolo.

Per quanto riguarda poi la difficoltà, rappresentata dal Sindaco, di applicare al caso in questione il vincolo del limite del

20%, non essendo possibile verificare il rispetto del patto nel 2012, anno nel quale il Comune di Arsìè non era assoggettato allo stesso, la Sezione ritiene dover evidenziare la questione della decorrenza dell'applicazione effettiva dei predetti vincoli.

Infatti, il dubbio interpretativo che sorge è quale debba essere l'anno e il parametro di riferimento, ai fini dell'effettiva applicazione delle regole vincolistiche previste dal patto interno, in presenza di disposizioni, come quelle in materia di personale di cui si argomenta, che rinviano a valori percentuali e a termini di riferimento relativi ad esercizi precedenti.

La Sezione ritiene che la questione suesposta rivesta carattere di particolare rilevanza e generalità, essendo destinata ad un considerevole numero di comuni, esclusi fino ad ora dall'applicazione del rispetto del patto di stabilità e che la stessa debba essere rimessa, ai sensi e per gli effetti dell'art. 17, comma 31, del d.l. 1 luglio 2009 n. 78, convertito dalla legge 3 agosto 2009 n. 102, alle Sezioni Riunite in sede di controllo, affinché le stesse adottino una pronuncia di orientamento generale.

Il quesito è il seguente:

quale debba essere l'anno e il parametro di riferimento, ai fini dell'effettiva applicazione delle regole vincolistiche previste dal patto interno ex art. 16, comma 31, del decreto legge 13 agosto 2011 n. 138, convertito con modificazioni dalla legge 14 settembre 2011 n. 148, in presenza di disposizioni, come quelle in

materia di personale di cui si argomenta, che rinviano a valori percentuali e a termini di riferimento relativi ad esercizi precedenti.

PQM

La Sezione regionale di controllo per il Veneto sospende la pronuncia sulla richiesta di parere presentata dal Comune di Arsietà e delibera di proporre al Signor Presidente della Corte dei conti di voler definire alle Sezioni Riunite la questione di massima come sopra delineata ai sensi e per gli effetti dell'art. 17, comma 31, del DL 78/2009, convertito dalla L 102/2009.

Dispone che la presente deliberazione venga trasmessa, a cura della Segreteria, all'Ufficio di Presidenza della Corte dei conti ed al Sindaco del Comune di Arsietà.

Così deliberato in Venezia, nella Camera di Consiglio del 17 gennaio 2012.

Il Relatore

Il Presidente

f.to Dott. Francesco Maffei

f.to Dott.ssa Enrica Del Vicario

Depositato in Segreteria il 24.02.2012

IL DIRETTORE DI SEGRETERIA

f.to Dott.ssa Raffaella Brandolese