

Deliberazione n. 21 /2013



La CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LIGURIA

composta dai seguenti magistrati:

Ennio COLASANTI	Presidente
Luisa D'EVOLI	Consigliere
Alessandro BENIGNI	Referendario
Francesco BELSANTI	Referendario
Claudio GUERRINI	Referendario (relatore)

nell'adunanza del 17 aprile 2013 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

Vista la lettera in data 25 marzo 2013, con la quale il Sindaco del Comune di Rossiglione ha rivolto alla Sezione, per il tramite del Presidente del Consiglio delle Autonomie locali, una richiesta di parere ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 21/2013 del 17 aprile 2013 che ha deferito la questione all'esame collegiale della Sezione;

Udito il magistrato relatore dott. Claudio Guerrini;

PREMESSO:

Con istanza n. 1388 del 25 marzo 2013, trasmessa dal Presidente del Consiglio delle Autonomie Locali della Liguria con nota n. 20 del 28 marzo 2013 – assunta al protocollo della segreteria della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Liguria il 5 aprile 2013 con il n. 0001531-05/04/2013-SC_LIG-T85-A – il

Sindaco del Comune di Rossiglione ha formulato un quesito riguardante la materia dei vincoli e dei limiti alle facoltà assunzionali degli enti locali.

L'ente in questione intende infatti procedere all'assunzione di una unità di personale a tempo indeterminato al fine di sostituire il dipendente con qualifica di Assistente Sociale cessato dal servizio nell'esercizio precedente e precisamente in data 17 febbraio 2012.

Viene al riguardo chiarito che il comune di Rossiglione, in ragione del numero dei suoi abitanti, è assoggettato a decorrere dall'1/1/2013 alle disposizioni vigenti in materia di patto di stabilità interno, tra le quali è compreso l'articolo 76, comma 7, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 3 agosto 2008, n. 133, che ammette la possibilità per gli enti di assumere personale a tempo indeterminato *"nel limite del 40 per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente"*.

Tale risulta il testo della disposizione a seguito delle modificazioni apportate con la legge 26 aprile 2012, n. 44 la quale, attraverso l'aggiunta dell'articolo 4-ter, comma 10 operata in sede di conversione del decreto legge 2 marzo 2012, n. 16, ha tra l'altro trasformato nella nuova percentuale sopra indicata il precedente e più restrittivo limite del 20 per cento contenuto nel testo anteriore alla modifica.

In relazione al vincolo in esame l'ente istante richiama un criterio applicativo che afferma essersi ormai chiaramente delineato negli orientamenti espressi da diverse Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti (viene citato a titolo esemplificativo il parere n. 534/2012 della Sezione regionale di controllo per il Veneto) e che, facendo leva sulla estensibilità agli enti locali del principio desumibile dall'articolo 9, comma 11, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, consentirebbe di tener conto, ai fini della determinazione della capacità di assumere degli enti, non solo delle cessazioni dell'anno immediatamente precedente, testualmente considerate dal menzionato art. 76 co. 7, ma anche di quelle intervenute negli anni anteriori al medesimo e non

ancora reintegrate. Ciò si sostiene possa avvenire attraverso il meccanismo cosiddetto del "cumulo dei resti" secondo il quale le quote di capacità di spesa per nuove assunzioni maturate in ciascun anno in relazione alle cessazioni dell'anno precedente e non utilizzate in quanto insufficienti a consentire l'effettuazione anche di una sola assunzione, possono essere "cumulate" con le analoghe quote derivanti dalle cessazioni degli anni successivi al fine di raggiungere il valore necessario per poter assumere una unità di personale a tempo indeterminato.

Sempre secondo quanto asserito nella richiesta pervenuta, dall'applicazione di tale criterio deriverebbe in concreto per il comune di Rossiglione la possibilità di computare nell'ammontare di spesa da considerare a base del calcolo per l'individuazione del limite alle nuove assunzioni anche quella riferita ad un dipendente cessato il 31/12/2008 e mai più sostituito.

Tutto ciò premesso, lo specifico quesito all'esame della Sezione, nei termini in cui viene prospettato nella richiesta, concerne la possibilità di effettuare il calcolo dei cosiddetti "resti", ovvero delle quote di spesa relative a personale cessato dal servizio ed utili ai fini della nuova procedura di assunzione da espletare, applicando in ogni caso alla spesa corrispondente la misura del 40 per cento prevista dal testo attualmente vigente del menzionato art. 76, co. 7, d.l. n. 112/2008, a prescindere dal momento temporale in cui sono intervenute le cessazioni dal servizio.

Precisa l'istante che la diversa soluzione avanzata su analogo quesito dalla Sezione regionale di controllo per il Veneto (nello stesso parere n. 534/2012 già richiamato), in base alla quale il calcolo di tali "resti" dovrebbe invece compiersi tenendo conto della percentuale vigente al momento della effettiva maturazione della quota utile di spesa (e quindi della misura del 20 per cento per le cessazioni antecedenti l'entrata in vigore della modifica introdotta dalla l. n. 44/2012), non possa estendersi agli enti che sono soggetti alle regole del patto di stabilità interno solo dall'1/1/2013, posto che anteriormente a tale data il suddetto limite di spesa per le nuove assunzioni non operava nei confronti di tali enti per i quali invece si

applicava il diverso criterio, senz'altro meno restrittivo, che ammette la possibilità di procedere a nuove assunzioni nel limite delle cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato intervenute nel precedente anno.

CONSIDERATO IN DIRITTO:

1. La richiesta di parere risulta ammissibile sotto il profilo soggettivo e procedurale in quanto sottoscritta dall'organo legittimato a rappresentare l'ente e trasmessa tramite il Consiglio delle Autonomie Locali, nel rispetto quindi delle formalità previste dall'art. 7, co. 8, L. n. 131/2003.

2. La stessa può ritenersi parimenti ammissibile sotto il profilo oggettivo della attinenza del quesito alla "materia della contabilità pubblica", posto che la questione sollevata attiene a disposizioni normative dettate dal legislatore nazionale in funzione di coordinamento della finanza pubblica ed influenti in modo significativo sulla gestione finanziaria e sulla composizione della spesa degli enti locali.

3. Nel merito la questione proposta è sostanzialmente rivolta a comprendere se il Comune di Rossiglione, ente sottoposto al patto di stabilità interno a decorrere dall'1/1/2013, al fine di determinare il limite della spesa sostenibile per l'assunzione di una unità di personale a tempo indeterminato che intende effettuare nell'anno 2013, possa computare anche la spesa corrispondente alla cessazione intervenuta nell'anno 2008 nella misura del 40 per cento fissata dall'art. 76, co. 7, d.l. n. 112/2008 nella sua recente nuova formulazione.

Nel ribadire preliminarmente il testo oggi vigente di tale disposizione, il quale nell'inciso che qui interessa dispone che gli enti locali soggetti al patto di stabilità interno *"possono procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite del 40 per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente"*, si rileva in effetti che in diversi pareri emessi da varie Sezioni regionali di controllo emerge un diffuso orientamento secondo cui, nella base di calcolo cui è commisurata in ciascun esercizio (attraverso l'applicazione della suddetta percentuale) la capacità di spesa degli enti per nuove assunzioni, può cumularsi

anche la spesa relativa alle cessazioni intervenute in anni anteriori a quello immediatamente precedente, al quale la norma fa espresso riferimento, purché non ancora reintegrate.

Tra le tante, per ampiezza e completezza espositiva può qui farsi richiamo e completo rimando alla deliberazione n. 403/2012/PAR della Sezione regionale di controllo per il Veneto, con la quale questo collegio in particolare concorda nel far discendere direttamente la conclusione evidenziata da un'interpretazione estensiva dell'art. 76, co. 7, d.l. n. 112/2008 che si ponga in linea con gli analoghi principi affermati dalle Sezioni riunite in sede di controllo nella deliberazione n. 52/CONTR/2011 con riferimento alle norme sul *turn over* negli enti non soggetti al patto di stabilità interno.

Occorre tuttavia puntualizzare che, secondo quanto emerge uniformemente dalle delibere che si sono pronunciate sulla questione (oltre a quelle già menzionate si citano anche le deliberazioni n. 167/2011 della Sezione regionale di controllo per la Lombardia, n. 22/2012 della Sezione regionale di controllo per la Calabria e n. 2/PAR/2012 della Sezione regionale di controllo per la Puglia), il riferimento alle "*cessazioni dell'anno precedente*" contenuto nella disposizione in esame, inteso in senso sistematico e non letterale, consente sì agli enti di considerare ai fini della determinazione del limite di spesa per nuove assunzioni anche le cessazioni anteriori a quelle dell'esercizio precedente e non ancora coperte, purché però esse siano intervenute a partire dall'anno in cui la norma stessa ha iniziato a dispiegare i suoi effetti.

Giova allora rammentare che la disposizione di cui si discute, cioè l'art 76, co. 7, d.l. n. 112/2008, disciplina il limite di spesa per le assunzioni di personale solo a partire dalla sostituzione apportata dall'art. 14, co. 9, d.l. n. 78/2010 mentre antecedentemente a tale novella si limitava esclusivamente a disporre il divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale per gli enti con incidenza delle spese di personale superiore al 50 per

cento delle spese correnti. Lo stesso art. 14, co. 9, d.l. 78/2010, introducendo la possibilità di *turn over* di personale nel limite allora fissato al 20 per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente, prevedeva anche, con periodo inserito nello stesso contesto, che la nuova disposizione si applicava a decorrere dal 1° gennaio 2011 con riferimento alle cessazioni verificatesi nell'anno 2010.

Da ciò deriva pertanto che, nella definizione del significato attribuibile anche all'attuale art. 76, co. 7, d.l. n. 78/2010, la possibilità di retroagire nel computo delle cessazioni anteriori a quelle dell'anno immediatamente antecedente quello dell'assunzione debba essere limitata appunto all'esercizio 2010; con la conseguenza che, con riferimento al caso in esame, la cessazione intervenuta nel 2008 vantata dal Comune istante ai fini del conteggio del limite di spesa applicabile all'assunzione prevista per il 2013 non può invece essere in alcun modo presa in considerazione.

Considerata la specifica modalità di prospettazione del quesito da parte del Comune, conviene altresì precisare che alla medesima conclusione si perviene ugualmente ove si volesse fondare la possibilità di computare le cessazioni "risalenti" sull'estensione agli enti locali del meccanismo del "cumulo dei resti" previsto dall'art. 9, co. 11, d.l. n. 78/2010, posto che in questo caso varrebbe comunque il principio di successione delle leggi nel tempo, contenuto nell'articolo 11 delle disposizioni preliminari al codice civile (preleggi), in base al quale la legge non dispone che per l'avvenire e non ha effetto retroattivo.

Quanto sopra osservato vale come rilievo preliminare cui consegue il venir meno dell'interesse del Comune istante alla soluzione dello specifico quesito proposto, atteso che non può più attribuirsi rilevanza all'individuazione della percentuale in cui va considerata la spesa per la cessazione intercorsa nel 2008 se risulta acquisito che tale spesa non può invece essere in alcun modo computata. A tale constatazione, pertanto, questa Sezione ritiene di limitare le proprie valutazioni in ordine alla richiesta di parere esaminata.

P.Q.M.

nelle esposte considerazioni è il parere della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Liguria sulla richiesta avanzata dal Comune di Rossiglione.

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

Così deliberato in Genova nella camera di consiglio del 17 aprile 2013.

Il Magistrato Estensore
(Claudio Guerrini)

Il Presidente
(Ennio Colasanti)

Depositata il 10 maggio 2013

Il Funzionario Preposto
(Michele Bartolotta)