



REPUBBLICA ITALIANA

LA

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 12 gennaio 2016, composta da:

Dott. Josef Hermann RÖSSLER	Presidente
Dott. Giampiero PIZZICONI	Primo Referendario
Dott. Tiziano TESSARO	Primo Referendario
Dott.ssa Francesca DIMITA	Primo 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 Foza, prot. n. 2379 del 10 luglio 2015, acquisita al prot. CdC n. 0004553-13/7/2015-SC\_VEN-T97-A;

VISTA l'ordinanza del Presidente n. 66/2015 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il relatore, dott.ssa Francesca Dimita;

#### FATTO

Il Sindaco del Comune di Foza, con la suindicata richiesta di parere, presentata ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, chiede *"se, stante l'attuale normativa, un Ente non soggetto al patto di stabilità (e, dunque ricadente nella disciplina dell'art. 1, comma 562, della Legge 296/2006 quanto ai vincoli di spesa per il personale), possa procedere ad assunzione a tempo indeterminato mediante riallocazione del personale soprannumerario delle Province, utilizzando nell'anno 2015 un residuo di quota assunzionale di cui non si è avvalso nell'anno 2012, pari al 10% della spesa per una cessazione intervenuta nel corso dell'anno 2011"*.

#### DIRITTO

Della richiesta di parere indicata nelle premesse deve essere esaminata, preliminarmente, l'ammissibilità, sotto i profili

soggettivo ed oggettivo, alla luce dei criteri elaborati dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti ed esplicitati, in particolare, nell'atto di indirizzo del 27 aprile 2004 nonché nella deliberazione n. 5/AUT/2006 del 10 marzo 2006.

Sotto il primo profilo, la richiesta deve ritenersi ammissibile, atteso proviene dal Sindaco, organo politico e di vertice, rappresentante legale dell'ente.

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.

Devono essere, inoltre, valutate la generalità e l'astrattezza della questione.

Quanto al primo aspetto, la Corte ha affermato che la "nozione di contabilità pubblica", pur assumendo, tendenzialmente, *"un ambito limitato alla normativa e ai relativi atti applicativi che disciplinano, in generale, l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli"* (deliberazione 5/AUT/2006), non può non involgere – pena l'incompletezza della funzione consultiva delle Sezioni regionali –

quelle questioni che risultino connesse *"alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica (...) contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio"* (deliberazione n. 54/CONTR/2010).

In questa accezione, più ampia, di "contabilità pubblica", nell'ambito del corretto utilizzo delle risorse e della gestione della spesa pubblica, rientrano certamente le questioni attinenti le assunzioni a tempo indeterminato negli enti locali, in relazione ai vincoli ed ai limiti assunzionali previsti dalla normativa vigente, ivi comprese le questioni interpretative generate dall'applicazione di detta normativa.

La richiesta di parere avanzata dal Comune di Foza, peraltro, pur essendo piuttosto puntuale e concreta ed involgendo comportamenti gestionali da assumere, può essere considerata ammissibile limitatamente al corretto esercizio delle facoltà assunzionali riconosciute dalla normativa applicabile nell'esercizio 2015 agli enti locali, con specifico riguardo alla ricollocazione del personale soprannumerario delle Province.

Ai fini della risoluzione del quesito, occorre ricostruire il quadro normativo di riferimento.

Attualmente, permane un regime differenziato tra enti soggetti e non soggetti al Patto di stabilità interno, in ordine ai vincoli ed ai

limiti alle assunzioni di personale, la cui ratio va individuata proprio nel fatto che per i primi la spesa di personale è già assoggettata alle limitazioni del patto e, quindi, interessata a restrizioni di carattere generale.

In particolare, l'esercizio della facoltà di assumere da parte degli enti sottoposti al Patto è contenuta nell'art. 3 del D.L. n. 90/2014, il cui comma 5 prevede che *"Negli anni 2014 e 2015 le regioni e gli enti locali sottoposti al patto di stabilità interno procedono ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite di un contingente di personale complessivamente corrispondente ad una spesa pari al 60 per cento di quella relativa al personale di ruolo cessato nell'anno precedente (...) La predetta facoltà di assumere è fissata nella misura dell'80 per cento negli anni 2016 e 2017 e del 100 per cento a decorrere dall'anno 2018"*.

Tale disposizione va coordinata con quella contenuta nel comma 424 dell'art. 1 della Legge di stabilità per il 2015 (L. n. 190/2014), secondo cui *"Le regioni e gli enti locali, per gli anni 2015 e 2016, destinano le risorse per le assunzioni a tempo indeterminato, nelle percentuali stabilite dalla normativa vigente, all'immissione nei ruoli dei vincitori di concorso pubblico collocati nelle proprie graduatorie vigenti o approvate alla data di entrata in vigore della presente legge e alla ricollocazione nei propri ruoli delle unità soprannumerarie destinatarie dei processi di mobilità"*, e che, tra l'altro, limitatamente alle *"spese per il personale*

*ricollocato*" ai sensi della disposizione medesima, prevede espressamente una deroga al tetto di spesa fissato dal comma 557 dell'articolo 1 della L. n. 296/2006.

Trattasi di una norma di carattere eccezionale, i cui effetti sono circoscritti temporalmente, dettata, come è stato opportunamente evidenziato, per la "*salvaguardia dei livelli occupazionali*", al fine di facilitare il riassorbimento del personale in sovrannumero proveniente dagli enti di area vasta, (Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 19/SEZAUT/2015/QMIG e Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 87/2015/QMIG); essa, solo per due esercizi (2015 e 2016), consente, da un canto, l'utilizzo delle graduatorie relative a concorsi indetti dall'ente e non scadute mediante l'immissione nei ruoli dei soggetti collocati utilmente, e, dall'altro, la ricollocazione del personale suddetto, anche in deroga (in quest'ultimo caso soltanto) all'obbligo di contenimento e di riduzione progressiva e costante della spesa per il personale di cui al comma 557 cit., mantenendo, comunque, il limite assunzionale costituito dalla percentuale (60%) indicata dal comma 5 dell'art. del D.L. n. 90/2014 (in merito, si vedano deliberazioni di questa Sezione nn. 304/2015/PAR e 305/2015/PAR).

In ragione del richiamo alla disposizione appena citata, riferita, per espressa previsione, alle regioni ed agli enti soggetti al patto, nonché della deroga al comma 557, ivi contenuta, il comma 424 sembrerebbe applicabile solo ai suddetti enti (in tal senso,

Sezione di controllo per le Marche, deliberazione n. 190/2015/PAR, nella quale si afferma che *“La norma introduce una disciplina particolare delle assunzioni a tempo indeterminato per gli enti sottoposti al patto di stabilità interno derogatoria, per gli anni 2015 e 2016, rispetto a quella generale prevedendo la sanzione della nullità per le assunzioni effettuate in difformità da dette disposizioni”*); tanto più che il citato comma 424 si pone in rapporto di specialità rispetto alla norma generale di cui all’art. 3 cit., sì da rendere difficoltosa, in ossequio ai criteri ermeneutici che governano l’interpretazione della legge, contenuti nelle disposizioni preliminari al codice civile (preleggi), una applicazione oltre il dato letterale ed i casi nella stessa espressamente disciplinati.

Tuttavia, questa Sezione non può non tener conto del principio in proposito affermato dalla Sezione delle Autonomie, in una recente pronuncia (la già menzionata deliberazione n. 19/SEZAUT/2015/QMIG), secondo cui la deroga prevista dall’art. 3, comma 5, per il solo comma 557 va estesa anche al comma 562 del medesimo art. 1 della L. n. 296/2006 e, quindi, anche agli enti non soggetti al patto di stabilità interno, con l’inevitabile conseguenza di dover ritenere applicabile a questi ultimi l’intero comma 424 (non avrebbe senso, infatti, interpretare estensivamente la deroga al limite generale della spesa di cui al comma 557 e non compiere analoga operazione ermeneutica con riferimento alla, sia pure eccezionale, facoltà assunzionale in

funzione della quale è prevista la deroga medesima).

Soprattutto, essendo il suesposto principio vincolante rispetto all'attività consultiva, questa Sezione non può che farne applicazione.

Posto che, dunque, il comma 424 si applichi a tutti gli enti locali, senza distinzione tra enti sottoposti e non sottoposti al patto, occorre verificare se, ai fini dell'esercizio della facoltà di assumere dallo stesso prevista, si possa fare riferimento alla possibilità riconosciuta dal nuovo testo del citato comma 5 dell'art. 3 del D.L. n. 90/2014 (modificato dal D.L. n. 78/2015).

Quest'ultimo, infatti, allarga la base temporale delle cessazioni che devono intervenire onde rendere possibile il turn over del personale, sulla quale va calcolata la percentuale di spesa fissata dal legislatore (60, poi 80 ed, infine, dal 2018, 100 per cento), che l'ente può legittimamente imputare al proprio bilancio, al triennio precedente, consentendo l'utilizzo dei residui ancora disponibili delle quote percentuali accumulatisi in detto periodo.

La richiamata disposizione, anche se di carattere generale e, quindi, di per sé, suscettibile di applicazione estensiva, è espressamente riferita agli enti soggetti a patto, sicché appare impossibile affermare che essa possa disciplinare l'esercizio della eccezionale facoltà assunzionale introdotta dal comma 424 della Finanziaria per il 2015 degli enti che, invece, al patto non sono sottoposti.

Si tenga conto, peraltro, che il comma 562, che costituisce norma



generale di riferimento per le assunzioni negli enti non sottoposti a patto, anche rispetto ai meccanismi (ed i limiti) del turn over oltre che per l'obbligo di contenimento della spesa, dispone che gli enti possano assumere esclusivamente nei limiti delle cessazioni dei rapporti di lavoro intervenute nell'anno precedente. Il comune richiedente, tuttavia, ben può considerare l'espressione *"nel precedente anno"* contenuta nel comma 562, come riferita alle *"cessazioni intervenute successivamente all'entrata in vigore della norma, anche in precedenti esercizi, rifluenti nell'anno precedente a quello nel quale si intende effettuare l'assunzione"* (SS.RR. in sede di controllo, deliberazione n. 52/CONTR/10 ed, ex *multis* e nello stesso senso questa Sezione, deliberazione n. 286/2011/PAR).

Tale principio, elaborato sulla scorta di un'attenta esegesi della norma e del quadro normativo in cui si colloca, si fonda essenzialmente sulla considerazione che le *"regole per la limitazione delle assunzioni devono essere valutate nel contesto normativo al quale accedono nel quale le norme per porre un argine alle spese di personale sono stabilite nell'ambito delle misure di coordinamento della finanza pubblica destinate agli enti locali"*; in base a tale valutazione, risulta *"evidente che assicurare l'invarianza della spesa rispetto al 2004 costituisce il raggiungimento dell'obiettivo di fondo cui tende la normativa in esame, mentre le misure di raffreddamento delle assunzioni concorrono allo scopo"*; ciò in quanto *"limitare le assunzioni al*

*livello delle corrispondenti cessazioni avvenute nell'esercizio precedente può essere una valida indicazione per garantire l'invarianza nel tempo della spesa, sicuramente utile in concorso con altri interventi restrittivi", ma "porre un limite alle assunzioni quando già il comune è riuscito a contenere la spesa al livello di quella del 2004" - ora 2008- "potrebbe comportare una indebita ingerenza nelle regole di organizzazione degli uffici"; tenuto conto, altresì, del fatto che "gli enti ai quali la norma in esame si riferisce sono di esigue dimensioni e di conseguenza hanno organici molto ridotti per cui la mancata assunzione anche di una sola unità di personale può avere notevoli ricadute nell'organizzazione" (deliberazione n. 52/2010, cit.).*

In questi termini e nei limiti della interpretazione della norma generale che disciplina il regime assunzionale negli enti non sottoposti al patto di stabilità appena indicata, può darsi risposta positiva al quesito posto dal Comune richiedente.

Per completezza, questa Sezione richiama la disciplina della capacità assunzionale per l'esercizio 2016 contenuta nella nuova Legge di stabilità (L. 28 dicembre 2015, n. 208).

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 di Foza.

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 12

gennaio 2016.

Il magistrato relatore

Il Presidente

f.to Dott.ssa Francesca Dimita f.to Dott. Josef Hermann Rössler

Depositato in Segreteria il 13 gennaio 2016

IL DIRETTORE DELLA SEGRETERIA

f.to Dott.ssa Raffaella Brandolese