



REPUBBLICA ITALIANA

LA

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

nell'adunanza del 29 agosto 2012 composta da

Dott.ssa Enrica DEL VICARIO	Presidente
Dott.ssa Diana CALACIURA TRAINA	Consigliere
Dott. Francesco MAFFEI	Referendario relatore
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, 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 Presidente della Provincia di Rovigo del 28 maggio 2012, acquisita al prot. CdC n. 4018 del 6 giugno 2012;

VISTA l'ordinanza n. 47 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 Presidente della Provincia di Rovigo, con la nota indicata in epigrafe, ha posto alla Sezione un duplice quesito in merito al regime dei vincoli in materia di assunzione di personale, previsti nei confronti degli enti locali soggetti al rispetto del patto di stabilità interno, dall'art. 76, comma 7 del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla legge 3 agosto 2008, n. 133 e successivamente modificato dall'art. 14, comma 9, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e recentemente dall'art. 4 ter, comma 10, lett. b) del decreto legge 2 marzo 2012, convertito dalla legge 26 aprile 2012, n. 44.

In particolare, il Presidente della Provincia di Rovigo chiede alla Sezione di pronunciarsi sulla riferibilità anche agli enti locali sottoposti al patto di stabilità, del principio disposto dall'art. 9, comma 11, del d.l. 78/2010 in materia di assunzioni nel pubblico impiego. Tale principio consente, ai fini del computo della spesa da considerare come parametro percentuale per poter procedere alle nuove assunzioni, il cumulo con le quote delle cessazioni dal servizio non utilizzate negli anni precedenti (i c.d. "resti").

Nel caso di specie, dovendo l'ente procedere a due assunzioni nel corso del 2012, non sarebbe in grado di effettuarle facendo riferimento alle sole cessazioni verificatesi nel corso del 2011.

A questo proposito, il Presidente della Provincia fa anche riferimento all'orientamento contrastante, manifestato sulla questione, dalle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, richiamando la deliberazione n. 30/2012 della Sezione regionale di controllo per la Toscana, che ha escluso l'applicabilità di detto principio nei confronti degli enti locali, e le deliberazioni n. 2/2012 e n. 22/2012 con le quali la Sezione regionale di controllo per la Puglia e la Sezione regionale di controllo per la Calabria si sono, invece, espresse favorevolmente.

Il secondo quesito posto dal Presidente della Provincia concerne, poi, la possibilità di effettuare il calcolo sui c.d. "resti" del personale cessato dal servizio, nella misura percentuale del 40%, introdotta recentemente dal citato art. 4 ter, comma 10, del

d.l. 16/2012, convertito dalla l. 44/2012, anziché nella misura del 20%, prevista nel testo vigente, anteriore alla modifica.

DIRITTO

La richiesta della Provincia di Rovigo è stata implicitamente 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 ricevere il parere, cioè la Provincia, sia all'organo che formalmente lo ha richiesto, il Presidente, organo politico di vertice e rappresentante legale dell'Ente.

In ordine poi alla sussistenza dei requisiti oggettivi, occorre preliminarmente accertare se la richiesta di parere sia riconducibile alla materia della contabilità pubblica, nonché se sussistano o meno i requisiti di generalità ed astrattezza, unitamente alla considerazione che il quesito non può implicare valutazioni inerenti i comportamenti amministrativi da porre in

essere, ancor più se connessi ad atti già adottati o comportamenti espletati. Occorre verificare, inoltre, se l'oggetto del parere riguardi o meno indagini in corso della Procura regionale od eventuali giudizi pendenti innanzi alla Sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti, ovvero presso la magistratura penale, civile o amministrativa.

In ordine all'attinenza alla materia della contabilità pubblica della tematica proposta, la Sezione fa presente che è 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 delle assunzioni 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).

La Sezione ritiene, quindi, che la richiesta di parere, formulata in termini generali ed astratti e per la quale non ricorrono altri elementi ostativi ai fini della dell'ammissibilità oggettiva, possa essere esaminata nel merito.

In ordine al primo quesito sull'applicabilità, ai fini assunzionali, del principio di cui all'art. 9, comma 11 del d. l. 78/2010 anche agli enti sottoposti al rispetto del patto di stabilità, il Collegio richiama innanzitutto la disposizione di cui all'art. 76, comma 7 del d.l. 78/2008, che in materia di vincoli alla spesa di personale per gli enti sottoposti al patto di stabilità, stabilisce, tra l'altro, che gli enti, nei quali l'incidenza delle spese di personale è inferiore al 50%, possono procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nei limiti del 40% della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente (anteriormente alla modifica introdotta dall'art. 4 ter, comma 10 d.l. 16/2012, conv. dalla l. 44/2012, la percentuale era del 20%).

L'art. 9, comma 11, del d.l. 78/2010, con riferimento al contenimento delle spesa in materia di pubblico impiego, prevede espressamente che *"qualora per ciascun ente, le assunzioni effettuabili in riferimento alle cessazioni intervenute nell'anno precedente, riferite a ciascun anno, siano inferiori all'unità, le quote non utilizzate possono essere cumulate con quelle derivanti dalle cessazioni relative agli anni successivi, fino al raggiungimento dell'unità"*.

Questa Sezione si è, di recente, espressa in senso favorevole sulla questione in esame con la deliberazione n. 488/2012; l'ammissibilità del c.d. "cumulo dei resti" di cui all'art.9, comma 11, anche per gli enti locali sottoposti al patto, è stata sostenuta sulla base di un'interpretazione della norma in

argomento che non è strettamente letterale (come quella riportata nella deliberazione n. 30/2012 della Sezione regionale di controllo per la Toscana cui fa menzione l'ente richiedente) ma sistematica.

Questa Sezione fa, infatti, riferimento ai principi interpretativi espressi dalla deliberazione n. 52/CONTR/2010 delle Sezioni riunite della Corte dei conti in ordine alla disposizione di cui all'art. 1, comma 562, della legge, relativa ai limiti assunzionali negli enti locali non sottoposti al rispetto del patto di stabilità, ed alla ormai riconosciuta identità di *ratio* tra le disposizioni che regolano il c.d. *turn over* negli enti soggetti al patto (art. 76, comma 7, primo periodo, seconda parte, del d. l. 112/2008) e negli enti non soggetti al rispetto dello stesso (art. 1, comma 562, L. 296/2006): in entrambe le norme l'intento del legislatore è di limitare la spesa del personale incidendo sulla dinamica occupazionale contenendola, in un caso, o riducendola, nell'altro.

Nella citata delibera n. 488/2012 di questa Sezione viene affermato che *"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"* e che, pertanto, l'identità di ratio tra le due norme *"consente*

un'interpretazione analoga (ossia non letterale) del riferimento temporale in esse contenuto".

Un altro argomento che viene sostenuto a sostegno di un'interpretazione estensiva della norma di cui all'art. 9, comma 11, è l'effetto che una lettura restrittiva avrebbe sull'autonomia organizzativa degli enti locali.

A questo proposito viene richiamata un'altra recente pronuncia di questa Sezione (deliberazione n. 403/2012) dove, con riferimento al vincolo di spesa del personale, imposto per gli enti soggetti al patto dall'articolo 1, comma 557 della Legge 296/2006, si riconosce comunque la possibilità per l'ente locale di modulare l'esercizio delle facoltà assunzionali.

In questa ultima delibera si è infatti 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 ... non vi sarebbe ragione per comprimere l'autonomia organizzativa dell'ente, impedendo un turn over parametrato alle cessazioni intervenute anche negli anni precedenti ... 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”.

Inoltre, sempre nella delibera n. 403/2012 si è riconosciuto che “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”.

Il Collegio, quindi, conferma i principi contenuti nelle richiamate deliberazioni, ribadendo che i c.d 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.

Con riferimento, invece, al secondo quesito, relativo alla possibilità di effettuare il calcolo sui resti delle unità di personale cessato dal servizio, fin dall'anno 2010, con la nuova percentuale del 40%, anziché del 20%, come introdotta dall'art. 4 ter, comma 10, del d.l. 44/2012, che ha modificato il testo dell'art. 7, comma 7, questa Sezione richiama il principio di successione delle leggi nel tempo, contenuto nell'art. 11 delle disposizioni sulla legge in generale, ai sensi del quale la legge non dispone che per l'avvenire e non ha effetto retroattivo.

Il rispetto di tale principio impone che il calcolo sui resti del personale cessato anteriormente al 2012 venga effettuato con la percentuale del 20%, vigente al momento in cui si sono effettivamente verificati e nella misura in cui sono stati allora computati.

PQM

La Sezione regionale di controllo per il Veneto rende il parere richiesto dal Presidente della Provincia di Rovigo nei termini sopradescritti.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria, al Presidente della predetta provincia.

Così deliberato in Venezia, nella Camera di Consiglio del 29 agosto 2012.

Il Relatore

Il Presidente

f.to Dott. Francesco Maffei

f.to Dott.ssa Enrica Del Vicario

Depositato in Segreteria il 31/08/2012

IL DIRETTORE DI SEGRETARIA

f.to Dott.ssa Raffaella Brandolese