



Corte dei Conti

Sezione delle autonomie

N. 27/SEZAUT/2013/QMIG

Adunanza del 20 dicembre 2013

Presieduta dal Presidente della Sezione delle autonomie, funzione di coordinamento

Mario Falcucci

Composta dai magistrati:

Presidenti di Sezione: Antonio DE SALVO; Claudio IAFOLLA, Adolfo Teobaldo DE GIROLAMO, Raffaele DEL GROSSO, Ciro VALENTINO, Ennio COLASANTI, Raffaele DAINELLI, Salvatore SFRECOLA, Enrica LATERZA, Roberto TABBITA, Maria Giovanna GIORDANO, Giovanni DATTOLA, Carlo CHIAPPINELLI, Maurizio GRAFFEO

Consiglieri: Teresa BICA; Rosario SCALIA, Francesco PETRONIO, Carmela IAMELE, Alfredo GRASELLI, Rinieri FERONE, Francesco UCCELLO, Adelisa CORSETTI, Andrea LIBERATI, Marco BONCOMPAGNI

Primi Referendari Giuseppe TETI

Visto l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

Vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

Visto l'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e le successive modificazioni ed integrazioni;

Visto l'art. 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni riunite con la deliberazione n. 14 del 16 giugno 2000, come dalle stesse modificato con le deliberazioni n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004, e da ultimo, ai sensi dell'art. 3, comma 62, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, dal Consiglio di Presidenza con la deliberazione n. 229/CP/2008 del 19 giugno 2008;

Vista la legge 4 marzo 2009, n. 15;

Visto l'art. 17, comma 31, del d.l. 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102;

Visto l'art. 6, comma 4 del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, in base al quale, per la risoluzione di questioni di massima di particolare rilevanza, la Sezione delle autonomie emana delibera di orientamento;

Vista la deliberazione n. 347/2013/QMIG del 28 agosto 2013, depositata il 1° ottobre 2013 e trasmessa nella medesima data, con la quale la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per il Piemonte ha rimesso al Presidente della Corte dei conti la valutazione, ai sensi del richiamato art. 6, comma 4, del d.l. n. 174/2012 e dell'art. 17, comma 31, del d.l. n. 78/2009, in ordine al deferimento alla Sezione delle autonomie ovvero alle Sezioni riunite in sede di controllo di una questione di massima concernente un quesito, formulato dal Sindaco del Comune di Samone (TO) e trasmessa per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali con nota n. 9465 del 25 marzo 2013, che ha sollevato la seguente questione: *“in ordine alla possibilità che, per gli enti soggetti al patto di stabilità, nella spesa di personale per l'anno di riferimento, ai fini della riduzione prevista dall'art. 1, c. 557, della l. 296/2006, possa essere compreso l'importo relativo ad assunzioni programmate ma non potute effettuare ed in caso positivo le modalità di contabilizzazione delle somme previste per le suddette assunzioni”*;

Vista l'Ordinanza n. 2725 del giorno 11 novembre 2013 del Presidente della Corte dei conti, di deferimento della questione alla Sezione delle autonomie;

Vista la nota n. 9506 del Presidente della Corte dei conti di convocazione della Sezione delle autonomie per l'adunanza del 20 dicembre 2013, con iscrizione all'ordine del giorno della questione proposta dalla Sezione regionale di controllo per il Piemonte con la deliberazione n. 347/2013/QMIG;

Udito il relatore, Consigliere Carmela Iamele;

PREMESSO

Con deliberazione n. 347/2013/QMIG del 28 agosto 2013, depositata il 1° ottobre 2013, la Sezione regionale di controllo per il Piemonte, sulla base di una richiesta di parere presentata dal Comune di Samone (TO) e trasmessa tramite il Consiglio delle Autonomie Locali con nota n. 9465 del 25 marzo 2013, ha sollevato la seguente questione di massima: *“in ordine alla possibilità che, per gli enti soggetti al patto di stabilità, nella spesa di personale per l'anno di riferimento, ai fini della riduzione prevista dall'art. 1, c. 557, della l. 296/2006, possa essere compreso l'importo relativo ad assunzioni programmate ma non potute effettuare ed in caso positivo le modalità di contabilizzazione delle somme previste per le suddette assunzioni”*,

Il Comune di Samone, di circa 1.600 abitanti, vedendo cessato dal servizio, al 1 maggio 2012, l'unico agente di polizia locale, con conseguente economia di spesa per il 2012, ha approvato un piano occupazionale che, dopo l'esito negativo delle procedure di mobilità e concorsuali, prevede, comunque, la copertura del posto vacante attingendo, previo accordo, alla graduatoria degli idonei di un analogo concorso espletato nel 2012 da un altro comune. L'ente lamenta che, a seguito della menzionata riduzione di spesa nel 2012, non potrebbe procedere all'assunzione programmata, perché la spesa complessiva per l'anno 2013 risulterebbe inevitabilmente superiore a quella dell'anno precedente, contravvenendo all'art. 1, comma 557 della l. n. 296/2006, la cui disciplina, estesa dall'art. 16, comma. 31 del d.l. n. 138/2011 ai comuni fino ai 5.000 abitanti, li obbliga, dal 2013, a ridurre la spesa di personale rispetto all'esercizio precedente. Per ovviare all'inconveniente, il comune propone che, ai soli fini della riduzione di cui all'art. 1, comma 557, della l. n. 296/2006, la spesa per l'anno di riferimento vada virtualmente incrementata dell'importo derivante dall'assunzione programmata e non effettuata, per causa ad esso non imputabile. In caso di accoglimento della richiesta, chiede le modalità di contabilizzazione della relativa spesa.

Sul punto si sono formati due indirizzi contrastanti. Mentre le Sezioni di controllo per la Basilicata (delibera n. 2/2012), la Campania (delibera n. 253/2012), il Veneto (delibere n. 45 e n. 97/2013) la Lombardia (delibera n. 235/2013), compresa la Sezione remittente del Piemonte, considerano l'assunzione programmata nell'anno di riferimento come virtualmente avvenuta ai fini della riduzione della spesa nell'anno in corso, le Sezioni di controllo per la Toscana (delibere n. 190 e n. 256/2013) e la Sardegna (delibera n. 190/2013) sostengono che

l'estensione del regime più restrittivo ai comuni più piccoli sia inderogabile, obbligandoli a ridurre la spesa rispetto all'esercizio che precede. Inoltre, la delibera n. 256/2013 della Sezione per la Toscana e la delibera n. 6/2012 della Sezione delle autonomie sottolineano come il maggior rigore concerna anche l'art. 76 comma 7 del d.l. n. 112/2008, che, dal 2013, impone, anche ai comuni tra i 1001 ed i 5.000 abitanti, di assumere nei limiti del *turnover* parziale, in luogo di quello integrale.

La Sezione delle autonomie, prendendo atto della necessità di superare le opposte interpretazioni, ritiene che la soluzione delle diverse problematiche integri una questione di massima e meriti l'adozione di una pronuncia d'orientamento.

CONSIDERATO

Il contrasto interpretativo nasce dalla difficoltà di conciliare l'esigenza di consentire agli enti fino ai 5.000 abitanti di non privarsi di professionalità essenziali, adibite all'esercizio di funzioni fondamentali, con la necessità di non contravvenire alla cogenza delle norme in tema di riduzione di personale. A tal fine, le Sezioni favorevoli alla reintegrazione del personale cessato sostengono che, in costanza di procedure assunzionali avviate, la spesa di personale dell'anno di riferimento possa essere virtualmente incrementata dell'importo derivante dall'assunzione programmata e non effettuata (ma stanziata in bilancio). La condivisione dell'orientamento nasce, non solo dalla citata necessità di sopperire all'inadeguatezza degli organici più esigui, ma anche dalla coerente esigenza di portare a conclusione l'iter delle relative procedure assunzionali, iniziate sotto il regime del *turnover* integrale di cui al comma 562 dell'art. 1 della l. n. 296/2006. Al riguardo una nota di orientamento conforme del MEF/IGOP (n. 6279 del 26.02.2013), su richiesta dell'ANCI, ha precisato che l'avanzato stadio di svolgimento dell'iter procedurale potrebbe coincidere con la fissazione, entro il 31.12.2012, del calendario delle relative prove d'esame e conclusione del procedimento di reclutamento entro il corrente anno (2013). In conclusione, le Sezioni regionali di controllo favorevoli alla richiesta del comune ritengono che *“la programmazione di nuove assunzioni, con l'avvio delle relative procedure, determina un “effetto prenotativo” nello stesso anno sulle relative somme ai soli fini del disposto di cui all'art. 1, comma 557, della l. n. 296/2006, senza che ciò comporti una prenotazione d'impegno in senso contabile”* (Sezione per la Basilicata n. 2/2012).

L'indirizzo opposto alla tesi illustrata contesta la sostenibilità del conteggio figurativo delle spese programmate, in quanto, nel confronto storico con l'anno successivo, non si tratterebbe di spese effettivamente sostenute, ma puramente virtuali (cfr., in specie, Sezione

per la Sardegna, delibera n.19/2013). Le due Delibere della Sezione per la Toscana (n. 190/2013 e n. 256/2013) richiamano anche le argomentazioni svolte nella seconda parte della delibera n. 6/2012 della Sezione delle autonomie, che si è espressa per l'inderogabilità del vincolo assunzionale di cui all'art. 76, comma 7 del citato d.l. n. 112/2008, esteso anch'esso ai piccoli comuni, che hanno l'obbligo di assumere nei limiti della spesa corrispondente al 40 per cento delle cessazioni del precedente anno. E' noto, infatti, che per effetto dell'art. 16, comma 31 del d.l. n. 138/2011, è imposto anche agli enti tra i 1.001 ed i 5.000 abitanti, non solo l'obbligo di ridurre gradualmente la spesa, ma anche di assumere personale nei limiti del turnover parziale. Non esistendo, inoltre, alcun diritto intertemporale che disciplini la fase di transizione tra l'assetto anteriore e quello successivo alla vigenza del d.l. n. 138/2011, non sarebbero configurabili interpretazioni additive o derogatorie all'art. 76, comma 7 del d.l. n. 112/2008. Il legislatore avrebbe, anzi, assicurato agli enti destinatari un congruo lasso di tempo, utile a riorganizzare e riprogrammare sia le procedure di reclutamento, che i livelli complessivi di spesa. Infine, l'esposto orientamento rammenta come l'esigenza di assicurare comunque i servizi essenziali possa trovare adeguata compensazione nel ricorso alle varie forme di associazionismo, previste dallo stesso art. 16 del d.l. n. 138/2011.

Per superare il rigore dell'interpretazione esposta, strettamente aderente alla lettera della legge, e favorire le ragioni del comune istante, la Sezione di controllo remittente, già espressasi per l'accoglimento dell'indirizzo del c.d. "effetto prenotativo", ha proposto una lettura, ritenuta più sistematica delle due principali disposizioni di legge in argomento. Essa consentirebbe all'ente di conteggiare le spese non effettuate a causa delle cessazioni intervenute in corso d'esercizio, indipendentemente dal momento della cessazione e nella misura necessaria a consentire il *turnover* parziale. Per la Sezione regionale del Piemonte, l'accoglimento di tale lettura, coordinando opportunamente l'art. 76, comma 7 del d.l. n. 112/2008 con l'art. 1, comma 557 della l. n. 296/2006, permetterebbe di coniugare il *turnover* parziale con la riduzione graduale della spesa di personale.

A ben guardare, il ricorso alle finzioni giuridiche per la determinazione della spesa di personale che, ancorché solo programmata, è considerata virtualmente esistente, nonché delle cessazioni dal servizio intervenute in un momento astrattamente idoneo a calcolare sulla relativa spesa la percentuale praticabile di *turnover*, appaiono come tentativi di non pregiudicare la possibilità di sostituire il personale che svolga funzioni essenziali, coordinando forzosamente l'art. 76, comma 7 del d.l. n. 112/2008 con l'art. 1, comma 557, della l. n. 296/2006. Tentativi che, però, non appaiono esperibili alla luce di una rigorosa

interpretazione delle norme. In particolare non appare sostenibile la soluzione del c.d. “effetto prenotativo”, in quanto potrebbe dimostrarsi una modalità elusiva del principio della riduzione programmata di spesa, ponendo a raffronto due aggregati non omogenei, relativi l’uno alla spesa virtuale e l’altro a quella effettiva. Gli effetti che scaturiscono da interpretazioni additive o derogatorie delle norme, da una parte possono apparire comprensibili perché rispondono all’intento di favorire gli enti che versano in gravi situazioni di deficit di competenze, mentre dall’altra inducono a riaccostarsi all’evidenza della legge e a ripercorrerne le ragioni, già in larga parte esposte nella delibera n. 6/2012 della Sezione delle autonomie. D’altra parte, le ragioni che nello sforzo interpretativo devono indurre a privilegiare la maggiore aderenza possibile al tenore letterale delle norme, senza interpretazioni additive o derogatorie, sono già in larga parte esposte nella delibera n. 6/2012 della Sezione delle autonomie. Per quest’ultima, l’estensione dei vincoli assunzionali a tutti i comuni con più di 1.000 abitanti «*non presenta particolari incompatibilità*» con le misure di contenimento della spesa pubblica, a condizione che si utilizzi il congruo lasso di tempo messo a disposizione dalla norma, entrata in vigore nel 2013, per riprogrammare sia le procedure di reclutamento che i livelli complessivi di spesa. È, inoltre, altrettanto sicuro che i piccoli comuni possono riorganizzare le risorse umane disponibili, facendo leva sulle previste forme di associazionismo comunale, quale modulo organizzativo più flessibile, economico ed efficiente, nonché “*fruibile ai fini dell’esercizio di tutte le funzioni fondamentali*” demandate dalla Costituzione.

L’assunzione di nuovo personale, alla luce del quadro normativo vigente, non può prescindere dal rispetto dei limiti del *turnover* parziale, fermo restando l’obbligo di graduale riduzione della spesa. Le difficoltà funzionali legate alle carenze di figure professionali destinate all’esercizio di funzioni fondamentali sarebbero superabili grazie alla riprogrammazione complessiva della spesa e al ricorso a forme di associazionismo di cui allo stesso art. 16 del d.l. n. 138/2011 (ora art. 19 d.l. n. 95/2012).

La soluzione di stretta interpretazione appena illustrata non esime dal mettere in luce le specifiche criticità che la problematica assume per gli enti di piccole dimensioni, di per sé strutturati su un livello organizzativo minimo di risorse umane, spesso insufficiente a garantire l’effettività dei compiti e delle funzioni fondamentali.

Una necessità questa da valorizzare soprattutto nel contesto della costruzione normativa del federalismo fiscale che trasferisce sulla fiscalità locale la maggior parte del

peso delle risorse da impiegare, generando aspettative dell'utenza in termini di qualità dei servizi resi dall'amministrazione.

Le descritte evidenze fattuali, da un lato, e le ineludibili esigenze di coordinamento della finanza pubblica, dall'altro, rendono auspicabile un intervento del legislatore diretto a temperare gli obiettivi generali di stabilità dei conti pubblici, con le finalità del disegno federalista che esalta l'autonomia degli enti territoriali. L'intervento potrebbe essere utile ad attenuare effetti distorsivi, prevalentemente indotta da una politica di rigore finanziario non calata nello specifico contesto di comuni di consistenza demografica ridotta, che richiederebbero una differenziata valutazione.

In conclusione la Sezione, nell'individuare la soluzione della questione prospettata, in assenza di un diritto intertemporale che tenga conto dei possibili effetti distorsivi derivanti dall'estensione del Patto di stabilità ai comuni tra i 1.001 ed i 5.000 abitanti, deve attenersi ad una interpretazione restrittiva delle norme, anche in considerazione dell'oggettiva esistenza di margini temporali e organizzativi atti a colmare i deficit di competenze legati all'inadeguatezza degli organici e alla scarsità di risorse, nonché alla possibilità di ricorrere a varie forme di associazionismo, ora disciplinate e scadenzate dall'art. 19 del d.l. n. 95/2012. L'esigenza di coordinamento tra le norme impone, in caso di eventuali margini assunzionali a seguito del calcolo effettuato ai sensi dell'art. 76, comma 7, del d.l. n. 112/2008, pienamente compatibili con l'osservanza dell'obbligo di non incrementare la spesa di personale di cui al citato art. 1, comma 557 della l. n. 296/2006.

Per queste ragioni deve ritenersi che le spese previste per le assunzioni programmate, ma non effettivamente attuate non possano incrementare virtualmente la spesa dell'anno di riferimento, ai fini della riduzione delle spese di personale dell'anno in corso, di cui all'art. 1, comma 557, della l. n. 296/2006.

P.Q.M.

La Sezione delle autonomie della Corte dei conti, pronunciandosi sulla questione di massima posta dalla Sezione regionale di controllo per il Piemonte, con deliberazione n. 347/2013/QMIG a seguito del quesito formulato dal Comune di Samone, enuncia il seguente principio di diritto:

L'art. 16, comma 31 del d.l. n. 138/2011, che ha esteso, anche ai comuni con popolazione compresa tra i 1.001 ed i 5.000 abitanti, l'obbligo di riduzione della spesa di personale di cui all'art. 1, comma 557, della l. n. 296/2006, è norma di stretta interpretazione, pertanto l'importo previsto per assunzioni

programmate, ma non effettuate, non può incrementare virtualmente il livello della spesa di personale da prendere in considerazione per l'anno di riferimento.

La Sezione regionale di controllo per il Piemonte renderà il parere richiesto tenendo conto del principio di diritto enunciato nel presente atto di orientamento, al quale si conformeranno tutte le Sezioni regionali di controllo ai sensi dell'art. 6, comma 4, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla l. 7 dicembre 2012, n. 213.

Così deliberato in Roma, nell'adunanza del 20 dicembre 2013.

Il Relatore
Carmela Iamele

Il Presidente
Mario Falcucci

Depositata in segreteria il: 30 dicembre 2013

Il dirigente f.f.
Daniela Cerimoniale