



Corte dei Conti
Sezione delle autonomie

N. 27/SEZAUT/2015/QMIG

Adunanza del 14 Settembre 2015

Presieduta dal Presidente di Sezione preposto alla funzione di coordinamento
Mario FALCUCCI

Composta dai magistrati:

Presidenti di Sezione	Antonio DE SALVO, Adolfo Teobaldo DE GIROLAMO, Ciro VALENTINO, Raffaele DAINELLI, Roberto TABBITA, Maria Giovanna GIORDANO, Carlo CHIAPPINELLI, Maurizio GRAFFEO, Simonetta ROSA, Diodoro VALENTE, Ermanno GRANELLI, Rosario SCALIA, Francesco PETRONIO, Josef Hermann RÖSSLER
Consiglieri	Carmela IAMELE, Alfredo GRASSELLI, Rinieri FERONE, Carmela MIRABELLA, Paola COSA, Francesco UCCELLO, Adelisa CORSETTI, Andrea LIBERATI, Laura D'AMBROSIO, Stefania PETRUCCI, Angela PRIA, Simonetta BIONDO
Primi Referendari	Francesco ALBO, Dario PROVVIDERA

Visto l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

Vista la 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. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

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 e successive modificazioni;

Visto l'art. 6, comma 4, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla l. 7 dicembre 2012, n. 213 e successive modificazioni;

Vista la richiesta di parere formulata, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della l. n. 131/2003, dal Comune di Cattolica, in merito alla corretta interpretazione dell'art.1, commi 557 e 557 *quater*, della l. 24 dicembre 2006, n. 296, come introdotto dall'art. 3, comma 5 bis, del d.l. 24 giugno 2014, n. 90 "Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari" convertito dalla l. 11 agosto 2014, n. 114;

Vista la deliberazione n. 121/2015/ QMIG, depositata in data 10 luglio 2015, con la quale la Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna ha rimesso al Presidente della Corte dei conti la valutazione circa il deferimento alle Sezioni Riunite ovvero alla Sezione delle autonomie, ai sensi del richiamato art. 6, comma 4, del d.l. 174/2012, della questione di massima sollevata;

Vista l'ordinanza n. 19 del 24 luglio 2015 del Presidente della Corte dei conti, con la quale, valutata la sussistenza dei presupposti per il deferimento alla Sezione delle autonomie, la questione medesima è stata rimessa alla predetta Sezione;

Vista la nota n. 4485 del 3 settembre 2015, con la quale il Presidente della Corte dei conti ha convocato la Sezione delle autonomie per l'odierna adunanza;

Udito il relatore, Consigliere Paola Cosa.

PREMESSO

con deliberazione n. 121/2015/QMIG, depositata in data 10 luglio 2015, la Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna, in esito alla richiesta di parere formulata, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, dal Sindaco del Comune di Cattolica - per il tramite del competente Consiglio delle Autonomie locali - ha sospeso il giudizio, rimettendo gli atti al Presidente della Corte dei conti, per il deferimento della questione alle Sezioni Riunite, ai sensi dell'art. 17, comma 31, del d.l. n. 78/2009, ovvero alla Sezione delle autonomie, ai sensi dell'art. 6, comma 4, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, come da ultimo modificato dall'art. 33, comma 2, del d.l. 24 giugno 2014, n. 91 convertito dalla legge n. 116/2014.

La richiesta del Comune di Cattolica è tesa a conoscere l'avviso della Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna in merito alla corretta interpretazione dell'art. 1, comma 557, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, a seguito dell'introduzione del comma 557 *quater* ad opera dell'art. 3, comma 5 *bis*, del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90 "Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari" convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 114.

Nello specifico il Comune istante ha chiesto alla competente Sezione di conoscere, alla luce della dinamica emergente dalla programmazione delle risorse umane per il 2015, se, la mancata riduzione dell'incidenza percentuale delle spese di personale - da ricondursi, nel caso di specie, ad *operazioni di riduzione straordinaria di spese correnti oltre alla contabilizzazione nell'anno 2014 di operazioni straordinarie di spesa corrente eterofinanziate* - costituisca, comunque, un limite alle assunzioni, sia a tempo determinato che indeterminato, ovvero sia sufficiente per il Comune aver rispettato quanto previsto dal comma 557 *quater* dell'art.1 della citata l. n. 296/2006.

La rimessione della questione è stata motivata dalla Sezione Emilia Romagna non tanto in ragione dell'avvenuta emersione quanto piuttosto della prevenzione di contrasti interpretativi fra le Sezioni regionali di controllo in merito alle norme considerate, in virtù della particolare rilevanza della questione indagata in termini di coordinamento della finanza pubblica. Di qui la necessità di trovare un indirizzo

interpretativo univoco delle disposizioni recate dall'art.1, comma 557 ed, in particolare, per quel che attiene al caso di specie, dalla lett. a), a seguito dell'introduzione del comma 557 *quater* della legge n.296/2006. Quest'ultima norma, a decorrere dall'anno 2014, ai fini dell'applicazione del comma 557, impone agli enti di assicurare, nell'ambito della programmazione triennale dei fabbisogni di personale, il contenimento della relativa spesa con riferimento al valore medio del triennio precedente alla data della sua entrata in vigore.

CONSIDERATO

1. La Sezione delle autonomie è chiamata ad esprimere, ai sensi dell'art. 6, comma 4, del d.l. n. 174/2012, il proprio avviso in merito alla questione di massima sollevata dalla Sezione Emilia Romagna con deliberazione n. 121/2015/QMIG, concernente l'interpretazione dell'art.1, comma 557, della legge n. 296/2006 a seguito dell'entrata in vigore del comma 557 *quater*, come introdotto dall'art. 3, comma 5 *bis*, del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90 recante "Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari" convertito dalla legge 11 agosto 2014, n. 114.

L'ambito della questione prospettata consente alla Sezione di esprimere il proprio avviso in merito specificatamente alla corretta soluzione ermeneutica da applicare alle disposizioni vigenti in materia di contenimento delle spese di personale e dei principi normativi, ai quali i competenti organi dell'amministrazione comunale potranno fare riferimento, nell'esercizio della propria discrezionalità, per assumere le determinazioni di competenza, salvaguardando tanto l'autonomia gestionale dell'ente che ha richiesto il parere quanto la posizione di terzietà ed indipendenza, rivestita dalla Corte dei conti nell'esercizio della funzione consultiva istituzionalmente intestatale.

2. Per quanto riguarda il merito occorre premettere che la disciplina in materia di riduzione della spesa di personale, per gli aspetti che rilevano in questa sede, si rinviene nelle disposizioni recate dall'art.1, comma 557 della l. 27 dicembre 2006, n. 296 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria per il 2007), che letteralmente prevedono: *"Ai fini del concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, gli enti sottoposti al Patto di stabilità interno assicurano la riduzione delle spese di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali, garantendo il contenimento della dinamica retributiva ed occupazionale, con azioni da modulare nell'ambito della propria autonomia e rivolte, in termini di principio, ai seguenti ambiti prioritari di intervento:*

a) riduzione dell'incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti, attraverso parziale reintegrazione dei cessati e contenimento delle spese per il lavoro flessibile;

b) razionalizzazione e snellimento delle strutture burocratico - amministrative, anche attraverso accorpamenti di uffici con l'obiettivo di ridurre l'incidenza percentuale delle posizioni dirigenziali in organico;

c) contenimento delle dinamiche di crescita della contrattazione integrativa, tenuto anche conto delle corrispondenti disposizioni dettate per le amministrazioni statali.

Il successivo comma 557 *ter* dispone "In caso di mancato rispetto del comma 557 si applica il divieto di cui all'art. 76, comma 4, del decreto legge n. 112/2008, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133", sanzionando, quindi, con il divieto assoluto di procedere ad assunzioni a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale, il mancato rispetto dell'obbligo di riduzione prescritto dal comma 557.

Infine, il comma 557 *quater*, ai fini dell'applicazione dello stesso comma 557, a decorrere dal 2014, impone agli enti "nell'ambito della programmazione triennale dei fabbisogni di personale, il contenimento delle spese di personale, con riferimento al valore medio del triennio precedente alla data di entrata in vigore delle presenti disposizioni".

3. Nella delibera n.121/2015/QMIG la Sezione remittente illustra due diverse soluzioni interpretative.

In primis, evidenzia come una lettura delle disposizioni in esame, coerente con il quadro normativo delineato (in particolare, dall'art. 3 del d.l. n. 90/2014, che al comma 5, oltre ad aver abrogato il comma 7 dell'art.76 del d.l. 25 giugno 2008, n.112 per il 2014 ed il 2015, consente a regioni ed enti locali di assumere personale a tempo indeterminato per un importo pari al 60% della spesa sostenuta per il personale di ruolo cessato nell'anno precedente e per il solo 2014 il cumulo delle risorse destinate alle assunzioni in un arco temporale non superiore a tre anni, nel rispetto della programmazione del fabbisogno e di quella finanziaria e contabile) e rispettosa del *favor legislatoris* verso un allentamento dei vincoli assunzionali, non potrebbe che orientare l'interprete nel senso di non ritenere immediatamente cogenti le disposizioni di cui alle lettere a), b) e c) del comma 557 ed, in particolare, quelle di cui alla lettera a) e cioè quelle riguardanti l'incidenza delle spese di personale rispetto al complesso della spesa corrente. Infatti, alla luce della descritta soluzione ermeneutica risulterebbe assorbente il rispetto del parametro di cui al comma 557 *quater*, che, ai fini dell'applicazione del comma 557, impone agli enti di assicurare, nell'ambito della programmazione triennale dei fabbisogni di personale, il contenimento delle relative spese con riferimento al valore medio del triennio precedente alla data di entrata in vigore delle predette disposizioni.

La Sezione remittente nella delibera n.121/2015 illustra, altresì, la diversa opzione ermeneutica consistente nel riconoscimento dell'immediata cogenza della lett. a) del comma 557 e precisa che una siffatta lettura del disposto normativo in esame troverebbe fondamento nelle coeve disposizioni introdotte dallo stesso d.l. n. 90/2014 all'art.3, comma 5, ove, con riferimento specifico ai soggetti di cui all'art.18, comma 2 *bis*, del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla l. n. 133/2012 (aziende speciali, istituzioni e società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo), si impone a regioni ed enti locali di coordinare le politiche assunzionali dei predetti organismi "al fine di garantire anche per i medesimi soggetti una graduale riduzione della percentuale tra spese di personale e spese correnti.....". Tali disposizioni avvalorerebbero la piena vigenza dell'obbligo di riduzione del rapporto spesa di personale/spesa corrente.

Nella stessa direzione sembra, come precisato dalla Sezione remittente, condurre la consolidata giurisprudenza costituzionale, che ha in più occasioni riconosciuto alle disposizioni in esame carattere di principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, ponendo obiettivi di riequilibrio senza, peraltro, prevedere strumenti e modalità per il loro perseguimento e lasciando un ampio margine di discrezionalità agli enti per la riduzione della spesa di personale che, come affermato dal Giudice delle leggi, costituisce un importante aggregato della spesa corrente.

La Sezione remittente, sul punto, prospetta un'ulteriore questione esegetica, che si porrebbe nell'ipotesi di immediata applicazione della prescritta riduzione dell'incidenza percentuale delle spese di personale e che riguarda la modalità di definizione del valore di riferimento per operare la riduzione imposta dalle norme, ovvero se l'anzidetto valore debba essere calcolato in modo dinamico oppure fisso ed immutabile ed, al riguardo, rammenta l'intervenuta pronuncia della Sezione delle autonomie n. 25 del 6 ottobre 2014.

4. Al fine di risolvere la questione interpretativa proposta occorre rammentare che l'art. 1, comma 557, della l. n. 296/2006 " *ai fini del concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica impone agli enti sottoposti al patto di stabilità interno di assicurare la riduzione delle spese di personale con azioni da modulare nell'ambito della propria autonomia.* Azioni rivolte, in particolare, agli ambiti di intervento specificati alle lettere a), b) e c) dello stesso comma; ovvero alla riduzione dell'incidenza percentuale della spesa di personale rispetto al complesso delle spese correnti, alla razionalizzazione e snellimento delle strutture burocratico - amministrative ed al contenimento delle dinamiche di crescita della contrattazione integrativa.

Il legislatore è successivamente ritornato sulle disposizioni in esame, introducendo il comma 557 *quater*, che, ai fini dell'applicazione dell'obbligo di riduzione delle spese di personale di cui al comma 557, a decorrere dal 2014, impone agli enti di assicurare il contenimento delle suddette spese, con riferimento specifico alla programmazione triennale dei fabbisogni di personale, indicando, in modo esplicito, diversamente da quanto accaduto fino all'entrata in vigore del decreto n. 90 del 2014 (allorquando la definizione è avvenuta in via pretoria), la base di riferimento, rappresentata dal valore medio del triennio precedente alla data di entrata in vigore delle citate disposizioni. Un riferimento temporale non dinamico (a scorrimento) bensì fisso ed invariabilmente riferito al triennio 2011-2013, in ragione, come precisato nella delibera di questa Sezione n. 25 del 2014, della natura particolarmente stringente dei vincoli assunzionali e di spesa vigenti in quel periodo.

Da ultimo, come noto, le disposizioni in esame sono state ulteriormente modificate dal comma 424 della legge n. 190/2014 (legge di stabilità 2015) di tal che nel computo del limite di spesa di cui al comma 557 - *fermi restando i vincoli del patto di stabilità interno e la sostenibilità finanziaria del bilancio dell'ente* - non devono essere prese in considerazione le spese sostenute per il personale ricollocato delle province (cfr. deliberazione n.19/SEZAUT/2015/QMIG).

5. Alla soluzione della questione soccorrono le pronunce del Giudice delle leggi, più volte intervenuto per dirimere questioni sollevate in merito alle disposizioni recate dai commi 557 e seguenti dell'articolo 1 della legge finanziaria per il 2007, che, com'è noto, hanno avuto un travagliato iter ermeneutico, anche in ragione dei reiterati interventi del legislatore in senso modificativo ed integrativo delle stesse.

A tal proposito, deve rammentarsi la sentenza n. 108 del 2011, pronunciata dalla Corte Costituzionale nel giudizio di legittimità degli articoli 1,3,13,15,16,17 e 19 della legge regionale della Calabria 26 febbraio 2010, n. 8. In tale sede la Consulta ha affermato che *i commi 557 e 557 bis dell'art.1 della legge n. 296/2006 nonché il comma 6 dell'art. 76 del d.l. n. 112/2008, ispirati alla finalità di contenimento della spesa pubblica, costituiscono principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, in quanto pongono obiettivi di riequilibrio senza, peraltro, prevedere strumenti per il perseguimento dei medesimi. Invero, come già in precedenza considerato dalla stessa Corte " la spesa per il personale per la sua importanza strategica ai fini dell'attuazione del Patto di stabilità interno, data la sua rilevante entità, costituisce non già una minuta voce di dettaglio ma un importante aggregato della spesa corrente, con la conseguenza che le disposizioni relative al suo contenimento assurgono a principi fondamentali della legislazione statale"* (cfr. sentenza n. 69/2011).

In altre pronunce - come puntualmente riepilogato nella più recente sentenza del 25 febbraio 2014, n. 27 - è stata affermata, altresì, la natura di principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica del comma 557 *ter* dell'art.1 della legge n. 296/2006, in quanto le disposizioni ivi contenute sono dirette ad assicurare il rispetto dei limiti di spesa mediante la previsione, in caso di inosservanza degli stessi, dell'applicazione del divieto tassativo di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo (cfr. sentenza n. 148/2012).

Nel caso di specie riveste particolare interesse la citata sentenza n.27/2014, ove la Consulta ha chiarito che *" La normativa censurata (art.12 comma 1, ed art. 34, comma 1 della LR Molise 17 gennaio 2013, n. 4), consentendo agli enti di procedere a nuove assunzioni in assenza di un piano per il raggiungimento degli obiettivi di cui al comma 557, con particolare riferimento alla riduzione dell'incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti ed alla razionalizzazione e snellimento delle strutture burocratico - amministrative, risulta in palese violazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica"* .

6. Conclusivamente, premesso quanto sopra, si ritiene che la questione trovi soluzione, partendo dal presupposto che restano ferme, come stabilito dallo stesso art. 3, comma 5 *quarto periodo*, del d.l. n. 90/2014, le previsioni di riduzione dell'incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti, nel riconoscimento che il contenimento di spesa da realizzare, nell'ambito della programmazione triennale dei fabbisogni di risorse umane, ha come obiettivo la riduzione della spesa di personale anche in termini di incidenza percentuale rispetto al complesso delle spese di parte corrente, secondo il parametro fissato dal comma 557 *quater*.

Con tale interpretazione si intende, infatti, ribadire l'immediata cogenza dell'obbligo di riduzione dell'incidenza percentuale della spesa di personale quale

species rispetto al *genus* "spesa corrente", cui, peraltro, non sembra ostare la circostanza (lamentata dal Comune istante) che non risulti ancora emanato il previsto decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, volto all'individuazione di criteri e parametri di dettaglio.

L'indicata soluzione ermeneutica applica il comma 557 alla stregua del parametro introdotto dal comma 557 *quater*, riconoscendo a quest'ultimo finalità integrativa e non assorbente e risulta costituzionalmente orientata, alla luce della consolidata giurisprudenza in merito all'applicazione delle disposizioni in esame (cfr. *ex plurimis* sentenza n. 27/2014).

Infine, in ordine alla questione sollevata dalla Sezione remittente, in quanto considerata connessa e conseguente alla questione di massima cui si intende fornire soluzione in questa sede, il Collegio ritiene di voler confermare l'orientamento espresso dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 25 del 2014, sulla base della prospettata argomentazione che l'allentamento dei vincoli assunzionali da parte del legislatore abbia operato nel senso di consentire un più ampio ambito di manovra all'ente, chiamato ad operare la riduzione, nel dichiarato intento di conferire maggiore flessibilità al *turn over*, con riferimento ad un parametro temporale fisso ed immutabile, individuato nel valore medio della spesa effettivamente sostenuta negli esercizi 2011-2013.

P.Q.M.

La Sezione delle autonomie sulla questione di massima, rimessa dalla Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna, con deliberazione n. 121/2015/QMIG, come ricostruita in parte motiva, enuncia il seguente principio di diritto:

"le disposizioni contenute nel comma 557 lett. a) della legge n. 296/2006, che impongono la riduzione dell'incidenza della spesa di personale rispetto al complesso delle spese correnti, devono considerarsi immediatamente cogenti alla stregua del parametro fissato dal comma 557 quater e la programmazione delle risorse umane deve essere orientata al rispetto dell'obiettivo di contenimento della spesa di personale ivi indicato".

La Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna renderà il parere richiesto tenendo conto del suindicato principio di diritto, al quale si conformeranno tutte le Sezioni regionali di controllo, ai sensi dell'art. 6, comma 4, d.l. n. 174/2012.

Così deliberato in Roma, nell'adunanza del 14 settembre 2015.

Il Relatore
F.to Paola COSA

Il Presidente
F.to Mario FALCUCCI

Depositata in Segreteria il 18 settembre 2015

Il Dirigente
F.to Renato PROZZO