



REPUBBLICA ITALIANA

**LA CORTE DEI CONTI
IN
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA
LOMBARDIA**

composta dai magistrati:

dott.ssa Simonetta Rosa	Presidente
dott. Giancarlo Astegiano	Consigliere
dott.ssa Laura De Rentiis	Primo Referendario
dott. Donato Centrone	Primo Referendario
dott. Andrea Luberti	Primo Referendario
dott. Paolo Bertozzi	Primo Referendario (relatore)
dott. Cristian Pettinari	Referendario
dott. Giovanni Guida	Referendario
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	Referendario

nelle adunanze in camera di consiglio 16 febbraio 2016 e del 1 marzo 2016
ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

vista la nota n. 1827 del 8 febbraio 2016, con la quale il Comune di Cermenate (CO) ha chiesto un parere nell'ambito delle funzioni consultive attribuite alle Sezioni regionali di questa Corte;

vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta del Sindaco del comune sopra citato;

udito il relatore dott. Paolo Bertozzi.

PREMESSO IN FATTO

Con la nota sopra citata, a firma del Sindaco del Comune di Cermenate, si richiede un parere riguardante la determinazione delle spese di personale agli effetti del rispetto dell'obbligo di riduzione dell'incidenza percentuale delle stesse sul complesso della spesa corrente di cui all'art. 1, comma 557, lettera a) della legge n. 296/2006.

Si premette al riguardo che l'immediata cogenza dell'obbligo di riduzione di spesa sopra richiamato, ribadito dalla deliberazione della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti n. 27/SEZAUT/2015/QMIG, comporta per gli enti locali che vi sono sottoposti vincoli insostenibili, impedendo qualsiasi assunzione o modifica delle risorse destinabili al

personale dipendente, penalizzando maggiormente proprio gli enti che riducono in modo significativo le spese correnti.

Richiamata la disciplina legislativa in materia, si prende parimenti atto della deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Toscana n. 532/2015/PAR che sulla base dei principi affermati dalle deliberazioni della Sezione delle Autonomie stabilisce che *“il comma 557 si applica alla stregua del parametro introdotto dal comma 557-quater, riconoscendo a quest'ultimo finalità integrativa e non assorbente” e che, quindi, il rapporto di incidenza spesa di personale spesa corrente va(da) raffrontato con il rapporto di incidenza calcolato sulla media della spesa di personale e della spesa corrente del triennio 2011-2013, considerato quale parametro temporale fisso”*.

Si evidenzia quindi che l'art. 47 del decreto legge 24 aprile 2014 n. 66 convertito con modificazioni dalla legge 23 giugno 2014, n. 89 prevede che i comuni assicurino un contributo alla finanza pubblica pari a 375,6 milioni di euro per l'anno 2014 e 563,4 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2015 al 2018 con contestuale riduzione del fondo di solidarietà comunale. A fronte della riduzione del fondo di solidarietà, i comuni devono garantire una riduzione delle spese correnti di pari importo: il successivo comma 12 infatti prevede che *“i comuni possono rimodulare o adottare misure alternative di contenimento della spesa corrente, al fine di conseguire risparmi comunque non inferiori a quelli derivanti dall'applicazione del comma 9”*.

Appare pertanto evidente che, a fronte di una riduzione della spesa corrente, pur mantenendo invariati gli stanziamenti di spesa per le spese di personale, quindi in assenza di assunzioni e modifiche della dotazione organica, la percentuale di incidenza delle spese di personale sulle spese correnti non possa che aumentare.

Tutto ciò premesso e considerato, si riferisce che il Comune sta valutando la possibilità di affidare a terzi la gestione della farmacia comunale fino ad oggi gestita in economia.

L'esternalizzazione del servizio comporterà una diminuzione di spese correnti di circa 1.000.000 di euro. La percentuale di incidenza della spesa di personale rispetto alle spese correnti non potrà che aumentare, in quanto, pur in presenza di cessazione dal servizio delle dipendenti, la riduzione della spesa di personale non sarà comunque sufficiente a garantire la riduzione di tale incidenza.

Si chiede, pertanto, ai fini di confrontare dati omogenei, se sia possibile depurare dalla spesa di personale e dalle spese correnti del triennio 2011-2013 tutto quanto relativo al settore farmacia, con conseguente ricalcolo della percentuale di incidenza da utilizzarsi come parametro di riferimento una volta avvenuta l'esternalizzazione della gestione della farmacia comunale.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Secondo ormai consolidati orientamenti assunti dalla Magistratura contabile in tema di pareri da esprimere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, occorre verificare in via preliminare se la richiesta di parere presenti i necessari requisiti di ammissibilità, sia sotto il profilo soggettivo, con riferimento alla legittimazione dell'organo richiedente, sia sotto il profilo oggettivo, concernente l'attinenza dei quesiti alla materia della contabilità pubblica.

1.1. La richiesta di parere deve essere dichiarata soggettivamente ammissibile, in quanto formulata dal Sindaco del Comune interessato.

1.2. La stessa richiesta, pur formulata con riferimento ad un caso concreto, deve ritenersi ammissibile anche sotto il profilo oggettivo in quanto si presta a fornire indicazioni generali sulla corretta interpretazione di disposizioni in materia di personale degli enti locali anche agli effetti del rispetto dei vincoli imposti dalle leggi di coordinamento della finanza pubblica. Trattasi infatti di questioni riconducibili alla nozione di “contabilità pubblica” strumentale all’esercizio della funzione consultiva delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, e sussistendo, altresì, tutti gli altri requisiti individuati nelle pronunce di orientamento generale, rispettivamente, delle Sezioni riunite in sede di controllo (cfr. in particolare deliberazione n. 54/CONTR/10) e della Sezione delle autonomie (cfr. in particolare deliberazioni n. 5/AUT/2006, n. 9/AUT/2009 e n. 3/SEZAUT/2014/QMIG).

2. L’esame nel merito del quesito sottoposto alla Sezione, nei limiti sopra riferiti, richiede di stabilire se la verifica del rispetto dell’obbligo di riduzione dell’incidenza percentuale delle spese di personale sul complesso delle spese correnti, previsto dall’art. 1, comma 557, lettera a), della legge della legge 27 dicembre 2006, n. 296, possa essere effettuata scomputando dal parametro temporale di riferimento (il valore medio delle relative spese nel triennio 2011-2013) le spese per l’esercizio di un servizio pubblico successivamente esternalizzato e quindi non più sostenute dall’ente locale nell’anno di rilevazione.

Ciò, a detta del Comune istante, al fine di consentire il confronto fra dati omogenei, evitando che un aumento dell’incidenza delle spese di personale determinata da una diminuzione della totale della spesa corrente (imposta anche da precise prescrizioni di legge) possa precludere la possibilità di procedere a nuove assunzioni a svantaggio degli enti più virtuosi.

2.1. Si ritiene opportuno richiamare al riguardo la disciplina legislativa che regola la materia.

L’art.1, comma 557 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 dispone che *“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 che *“in caso di mancato rispetto del comma 557 si applica il divieto di cui all’art. 76, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, 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”.

La Corte costituzionale ha chiarito che le previsioni dell’art. 1 della legge n. 296/ 2006, nel testo all’epoca vigente, costituiscono principi generali di *“coordinamento della finanza pubblica”*, in quanto *“pongono obiettivi di riequilibrio”* con riferimento alla spesa per il personale, che, *“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 di parte corrente, con la conseguenza che le disposizioni relative al suo contenimento assurgono a principio fondamentale della legislazione statale”* (sentenze n. 169 del 2007, n. 69 e n. 108 del 2011, n. 27 del 2014).

2.2. La Sezione delle Autonomie di questa Corte, con la deliberazione n.27/SEZAUT/2015/QMIG del 18 settembre 2015 resa nell’esercizio delle funzione nomofilattica, ha stabilito che *“le disposizioni contenute nel comma 557 lettera 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”.*

In motivazione, si precisa che tale ultima previsione *“impone agli enti di assicurare il contenimento delle suddette spese, con riferimento specifico alla programmazione triennale dei fabbisogni di personale”*, ed ha indicato *“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 contestualmente qualificato come *“non dinamico (a scorrimento) bensì fisso ed invariabilmente riferito al triennio 2011-2013, in ragione, come precisato nella delibera (...) n. 25 del 2014, della natura particolarmente stringente dei vincoli assunzionali e di spesa vigenti in quel periodo”*. In particolare, in tale ultima deliberazione la Sezione delle Autonomie aveva evidenziato che *“(a) seguito delle novità introdotte dal nuovo art. 1, comma 557-quater, della legge n. 296/2006, il contenimento della spesa di personale va assicurato rispetto al valore medio del triennio 2011/2013, prendendo in considerazione la spesa effettivamente sostenuta in tale periodo, senza, cioè, alcuna possibilità di ricorso a conteggi virtuali”*, e che *“(n)el delineato contesto, le eventuali oscillazioni di spesa tra un’annualità e l’altra, anche se causate da contingenze e da fattori non controllabili dall’ente, trovano fisiologica compensazione nel valore medio pluriennale e nell’ampliamento della base temporale di riferimento”*.

2.3. Facendo applicazione dei principi ora ricordati, l’ente locale si trova, dunque, dinnanzi ai seguenti limiti, che, secondo l’insegnamento della Sezione delle Autonomie hanno portata cogente, precludendo la possibilità di procedere all’assunzione di personale:

- obbligo di riduzione dell’incidenza percentuale delle spese di personale sul complesso delle spese correnti rispetto al parametro fisso costituito dal rapporto tra valore medio delle corrispondenti spese sostenute nel triennio 2011-2013;
- obbligo di contenere la spesa di personale rispetto al parametro fisso costituito dalla spesa media sostenuta nel suddetto triennio 2011-2013.

Un singolo ente, per poter impiegare le capacità assunzionali disponibili deve, conseguentemente, assicurare secondo l’orientamento interpretativo in esame, nella programmazione triennale dei fabbisogni di personale, il rispetto di entrambi i parametri di

contenimento, essendo il mancato rispetto di uno solo di essi *ex se* preclusivo all'assunzione di nuovo personale, pur avendo a disposizione adeguate risorse nel rispetto della disciplina vigente in tema di *turn over*.

3. Affermato dunque, alla luce sopracitate coordinate normative ed interpretative, che quello di riduzione dell'incidenza delle spese di personale sul complesso delle spese correnti costituisce un obbligo immediatamente cogente per gli enti locali, sanzionato con il divieto di assunzione, si tratta di precisarne la portata con riferimento all'ipotesi in cui la mancata riduzione sia conseguenza di una diminuzione del totale della spesa corrente rispetto a quella effettuata nel periodo 2011-2013 per effetto di politiche adottate o imposte all'ente locale quali l'esternalizzazione di servizi pubblici.

Si deve pertanto stabilire, in accordo con il quesito formulato, se tali spese non più sostenute nell'anno di rilevazione debbano essere sottratte o meno dai valori del triennio assunto a parametro storico di riferimento al fine di assicurare che il raffronto avvenga sulla base di valori omogenei agli effetti richiesti dalla legge.

3.1. Il correttivo proposto dal comune istante sorge dall'esigenza di superare determinati effetti distorsivi derivanti dall'applicazione dei principi sopra richiamati.

Si consideri infatti che un ente che abbia ridotto le proprie spese correnti in una percentuale superiore alla riduzione delle spese di personale, non riuscirebbe a rispettare l'obiettivo di cui al comma 557 lett. a), pur avendo diminuito in misura significativa la complessiva spesa corrente. Questo ente verrebbe di fatto a trovarsi in posizione peggiore rispetto ad altro ente, che non avendo operato tale auspicabile intervento sulla spesa corrente, sia riuscito a mantenere costante l'equilibrio delle due voci che concorrono alla formazione del parametro in esame, essendosi limitato a conseguire una lieve riduzione del suddetto rapporto rispetto a quello assunto a parametro.

Tali effetti distorsivi possono derivare da una serie di fattori, dipendenti o meno da scelte dell'ente, suscettibili di alterare le voci di spesa da comparare agli effetti del rispetto dei vincoli di finanza pubblica, quali l'introduzione di diversi criteri di contabilizzazione, imposizioni di legge, o particolari soluzioni organizzative autonomamente adottate.

3.2. La questione relativa alla corretta determinazione della voce spesa di personale ai fini del rispetto dei vincoli di finanza pubblica imposti agli enti locali è stata più volte affrontata dalla giurisprudenza contabile la quale ha evidenziato che laddove le leggi di coordinamento della finanza pubblica richiedano il confronto tra un valore di spesa attuale ed uno storico questo debba avvenire sulla base di valori determinati con i medesimi criteri.

La stessa Sezione delle Autonomie della Corte dei Conti chiamata a pronunciarsi sugli effetti dei mutati criteri di imputazione contabile introdotti dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 ai fini della determinazione del limite di spesa di cui all'art. 1, comma 557, della legge n. 266/2006 ha avuto modo di stabilire che ove dall'introduzione di nuove regole di imputazione contabile derivino riflessi sul piano dell'applicazione di norme di coordinamento di finanza pubblica che assegnano rilievo all'andamento nel tempo di determinate risultanze di bilancio, occorre individuare i rimedi opportuni per ristabilire la coerenza nella serie storica dei dati considerati, i quali devono essere ricostruiti sulla base di criteri omogenei.

Facendo applicazione di tali principi, la Sezione regionale di controllo per la Liguria (deliberazione n. 80/2015/PAR) ha di recente chiarito come, ai fini della disciplina che

impone l'obbligo di riduzione dell'incidenza delle spese di personale sul complesso delle spese correnti, art. 1, comma 557, lettera a), della legge n. 296/2006), debbano essere sterilizzati gli effetti conseguenti al mutato criterio di contabilizzazione della quota dell'imposta municipale propria di spettanza del comune nei vari anni versata all'entrata del bilancio dello Stato per alimentare il Fondo di solidarietà comunale (art. 1, commi 380 e 380-ter, della legge n. 228 del 2012) - computata nel bilancio relativo all'esercizio 2013 tra le spese correnti mentre, viceversa, non è in alcun modo rilevata nel bilancio dell'esercizio 2014 in virtù dell'intervenuto art. 6, del decreto-legge n. 16 del 2014 - scomputando dal totale della spesa corrente del 2013 la quota dell'imposta municipale propria riversata al bilancio dello Stato per alimentare il suddetto Fondo di solidarietà comunale. Ciò in quanto *"il rapporto tra le spese di personale e un totale di spese correnti di ammontare inferiore, in quanto non comprendente la quota in argomento, subisce, ceteris paribus, ovvero anche nell'astratta ipotesi di parità delle altre condizioni di gestione, un innalzamento non conforme al dettato legislativo. ... Tale correttivo è idoneo a neutralizzare, ai fini della verifica dell'andamento del rapporto fra i due aggregati di spesa considerati dalla norma in questione, le conseguenze distorsive derivanti dall'applicazione di diversi criteri di contabilizzazione per il medesimo fatto gestionale ugualmente verificatosi in entrambe le annualità prese a riferimento, e consente quindi di valutare il rispetto dell'obbligo normativo previa riconduzione ad omogeneità dei dati relativi alle grandezze da comparare"*.

3.3. Tale principio di diritto appare condivisibile da questa Sezione e idoneo, se applicato a fattispecie analoghe, ad offrire un primo correttivo alle criticità applicative sopra richiamate. Il pieno rispetto della disciplina vincolistica in tema di spese del personale impone, infatti, che la valutazione debba essere operata considerando parametri omogenei, dovendo, dunque, essere quest'ultimi depurati da quelle voci di spesa che, come quella oggetto della richiesta di parere in esame, non possono essere più sostenute, in base ad una specifica previsione normativa, dall'Ente, ma che, invece, potevano essere sostenute nel periodo assunto a parametro.

In altre parole, appaiono ammissibili operazioni di riquantificazione della spesa corrente atte a garantire *ex post* la comparabilità dei dati della serie storica, operando in tal modo correttivi idonei a neutralizzare, ai fini della verifica dell'andamento del rapporto fra i due aggregati di spesa considerati dalla norma in questione, le conseguenze distorsive derivanti dall'applicazione di diversi criteri di contabilizzazione per il medesimo fatto gestionale ugualmente verificatosi in diverse annualità prese a riferimento ed a ricondurre ad omogeneità, così facendo, i dati relativi alle grandezze da comparare.

4. Questa opzione ermeneutica, pur consentendo di superare, come detto, alcune delle criticità sopra evocate, non può che essere limitata, a parere di questa Sezione, a quelle evenienze in cui l'incomparabilità dei dati della serie storica derivi dalla variazione dei criteri d'imputazione della spesa o da altri eventi comunque eccezionali, dunque al di fuori dell'ambito della mera scelta amministrativa dell'ente, che, trascritti in termini contabili nell'anno di competenza, potrebbero alterare, in virtù della propria straordinarietà, la corretta rappresentazione del processo pluriennale di contenimento della spesa medesima. Con la conseguenza che tale principio non sembra, pertanto, poter essere evocato a fronte di pur meritorie scelte dell'ente che strutturalmente comprimano la spesa corrente, dato che, in tali ipotesi, si verte al di fuori di quelle evenienze eccezionali che impongono l'omogeneizzazione dei dati contabili *ex post*.

4.1. E' questo il caso illustrato nella presente richiesta di parere in cui la riduzione della spesa corrente appare il risultato di una scelta gestionale, quale l'esternalizzazione di un servizio pubblico, rimessa esclusivamente alla discrezionalità dell'ente e, come tale, non imposta da una specifica disposizione di legge.

Si ricorda al riguardo che l'art. 6-bis del decreto legislativo 31 marzo 2001, n. 165, dopo aver autorizzato, al primo comma, le amministrazioni pubbliche ad acquistare sul mercato i servizi, originariamente prodotti al proprio interno, a condizione di ottenere conseguenti economie di gestione e di adottare le necessarie misure in materia di personale e di dotazione organica, stabilisce che *“relativamente alla spesa per il personale e alle dotazioni organiche, le amministrazioni interessate dai processi di cui al presente articolo provvedono al congelamento dei posti e alla temporanea riduzione dei fondi della contrattazione, fermi restando i conseguenti processi di riduzione e di rideterminazione delle dotazioni organiche nel rispetto dell'articolo 6 nonché i conseguenti processi di riallocazione e di mobilità del personale”*.

Ne viene pertanto che l'esternalizzazione di un servizio pubblico attuata al fine di ottenere economie di gestione nel senso specificato dalla disposizione sopra richiamata deve essere attuata dall'ente nel quadro di misure di programmazione ed organizzazione in grado di assicurare, nell'ambito della generale riduzione della spesa corrente, anche la riduzione delle spese di personale.

Può tuttavia accadere che per effetto di particolari modalità di esternalizzazione del servizio, quali quelle indicate nella richiesta di parere in esame, le spese di personale, pur ridotte in termini assoluti, mantengano una più elevata incidenza percentuale sul totale delle spese correnti che siano state contestualmente ridotte in misura maggiore.

L'ente che abbia adottato misure organizzative tali da consentire la riduzione della spesa di personale si troverebbe pertanto, paradossalmente, a subire la sanzione del divieto assoluto di assunzione per il solo fatto di avere ridotto nello stesso esercizio anche altre voci di spesa corrente, ogniquale volta in conseguenza di ciò non diminuisca anche l'incidenza percentuale delle prime sul totale delle seconde.

In tali ipotesi in cui la riduzione della spesa corrente costituisce il risultato di una scelta rimessa alla discrezionalità dell'ente non sembra ammissibile che la sterilizzazione degli effetti della stessa, ai fini del rispetto dei vincoli di finanza pubblica, possa essere ricavata in via interpretativa dal sistema, diversamente da quanto ritenuto ove questa fosse determinata dall'introduzione di un diverso criterio di imputazione contabile o imposta dalla legge.

Sostenere che, al di là di specifici interventi di legge, il risparmio di spesa conseguente a misure autonomamente adottate dall'ente non debba essere considerato ai fini del calcolo dell'incidenza delle spese di personale sul totale delle spese correnti significherebbe infatti privare di reale e immediata cogenza il relativo obbligo di riduzione, contro l'interpretazione della Sezione Autonomie sopra richiamata e che questa Sezione regionale, stante l'attuale quadro interpretativo, non può disattendere.

4.2. Si aggiunga inoltre che la stessa Sezione delle Autonomie, in due distinte pronunce (entrambe sopra richiamate n. 27/SEZAUT/2015/QMIG e n.25/SEZAUT/2014/QMIG), ha, infatti affermato e poi confermato il seguente principio di diritto: *“A seguito delle novità introdotte dal nuovo art. 1, comma 557 quater, della legge n. 296/2006, il contenimento della spesa di personale va assicurato rispetto al valore medio del triennio 2011/2013, prendendo in considerazione la spesa effettivamente sostenuta in tale periodo, senza, cioè, alcuna possibilità di ricorso a conteggi*

*virtuali. Nel delineato contesto, le eventuali oscillazioni di spesa tra un'annualità e l'altra, anche se causate da contingenze e da fattori non controllabili dall'ente, trovano fisiologica compensazione nel valore medio pluriennale e nell'ampliamento della base temporale di riferimento". L'adozione di un criterio di fissazione rigida del parametro di riferimento, in vero, appare precludere anche la possibilità di superare le evidenziate problematiche - relative alla necessità di ricondurre ad omogeneità tale parametro - attraverso il progressivo scorrimento del parametro di riferimento, che sarebbe stato possibile, attraverso una lettura in chiave dinamica del disposto del comma 557-*quater*.*

Le criticità operative, ora segnalate, si uniscono ad ulteriori problematiche pratiche di non poco momento, emergenti anche nella richiesta di parere in esame. Il riconoscimento, infatti, del valore cogente e impeditivo di successive assunzioni sia alla previsione del comma 557 lett. a) che a quella del successivo comma 557-*quater* può determinare che gli Enti più virtuosi, ovvero quelli che hanno conseguito una maggiormente significativa riduzione della spesa corrente, specie se di ridotte dimensioni, si trovino in evidente difficoltà nel rispetto del parametro previsto dal comma 557 lett. a), non potendo operare con analoga efficacia sulla riduzione di pari grado della spesa per il personale, connotata, come noto, da una maggiore rigidità.

5. Alla luce e per effetto dei concomitanti elementi ora richiamati, si evidenzia che la riconosciuta immediata cogenza dell'obiettivo di riduzione di cui al comma 557 lett. a) alla stregua del parametro fissato dal comma 557-*quater* appare poter determinare a livello sistematico delle possibili distonie, in quanto il singolo ente locale, oltre a risultare penalizzato nel caso abbia già posto in essere efficaci politiche di riduzione della spesa corrente, può essere indotto a politiche meno virtuose di non compressione della suddetta spesa corrente, con l'unico fine di poter procedere ad assunzioni di personale. Questo effetto negativo può risultare permanente, in quanto, come visto, il parametro di riferimento, contenuto nel comma 557-*quater*, è stato ritenuto come fisso e non dinamico e, dunque, non suscettibile di successivo adeguamento idoneo a tenere conto della riduzione della spesa corrente operata dopo il triennio 2011-2013.

5.1. Tali ricadute sistematiche, unite alle difficoltà applicative connesse al confronto tra valori determinati sulla base di due sistemi contabili differenti, militerebbero, ad avviso della Sezione, in favore dell'opportunità di una nuova complessiva rilettura del comma 557, che tenga conto degli elementi successivamente emersi rispetto al pronunciamento della Sezione delle Autonomie n.27/SEZAUT/2015/QMIG.

In primo luogo la Sezione ritiene di dover evidenziare come, nella successiva Deliberazione n. 28/SEZAUT/2015/QMIG della Sezione delle Autonomie, sia stato chiaramente messo in luce che *"questa Sezione ha ripetutamente esposto (si vedano, al riguardo, le deliberazioni n. 25/2014, n. 27/2013 e n. 6/2012) le ragioni che inducono a privilegiare interpretazioni il più possibile aderenti al tenore letterale delle norme rispetto a soluzioni ermeneutiche additive o derogatorie, anche se queste ultime potrebbero essere ritenute comprensibili ove ci si trovi in presenza di evidenti lacune, imprecisioni tecniche e difetti di coordinamento delle norme. ... la mutevolezza della normativa "costringe" l'interprete, che non voglia pretendere di sostituirsi al legislatore, a "ricostruire" dopo ogni intervento di quest'ultimo il quadro giuridico entro il quale devono muoversi gli operatori, nel tentativo di fornire indicazioni rispettose della lettera e della "ratio legis" e dotate di intrinseca coerenza logica"*.

Tornando a richiamare le disposizioni, che reggono la materia in esame, giova ricordare come:

- il più volte richiamato comma 557 dell'art. 1 della legge n. 296/2006 preveda che *“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, (...), 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 della spesa 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 art. 3, comma 5, del decreto-legge n. 90/2014 statuisce, al quarto periodo, che *“restano ferme le disposizioni previste dall'articolo 1, commi 557, 557-bis e 557-ter, della legge 27 dicembre 2006, n. 296”*, mentre, al successivo settimo periodo, che *“le amministrazioni di cui al presente comma coordinano le politiche assunzionali dei soggetti di cui all'articolo 18, comma 2-bis, del citato decreto-legge n. 112 del 2008 al fine di garantire anche per i medesimi soggetti **una graduale riduzione della percentuale tra spese di personale e spese correnti**, fermo restando quanto previsto dal medesimo articolo 18, comma 2-bis, come da ultimo modificato dal comma 5-quinquies del presente articolo”*;
- sempre il decreto-legge n. 90/2014, con il medesimo art. 3, comma 5, ha disposto l'abrogazione del comma 7, dell'art. 76, del decreto-legge n.112/2008; tale norma prevedeva che *“è fatto divieto agli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o superiore al 50 per cento delle spese correnti di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale”*.

Alla luce dei principi ermeneutici indicati nella più recente Deliberazione n. 28/SEZAUT/2015/QMIG, tra le possibili interpretazioni del comma 557 lett. a) apparirebbe, dunque, da privilegiare quella che fa leva sul dato testuale della disposizione in esame ed, in particolare, sul seguente inciso: *“gli enti sottoposti al patto di stabilità interno assicurano la riduzione delle spese di personale, (...), con azioni da modulare nell'ambito della propria autonomia e rivolte, in termini di principio, ai seguenti ambiti prioritari di intervento”*. Tra i tre menzionati ambiti di intervento si inserisce la previsione della lett. a), a cui si accompagnano la razionalizzazione delle strutture burocratiche, lett. b), e il contenimento delle dinamiche di crescita della contrattazione integrativa, lett. c).

5.2. Al riguardo, merita di essere ricordato come il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, in una propria circolare (prot. n. 60145/2007), avesse chiaramente evidenziato, proprio in riferimento al comma in esame, che:

- *“come emerge dalle relazioni tecnica e illustrativa della citata legge finanziaria per il 2007, il legislatore ha inteso, in linea con la nuova impostazione e le nuove regole del patto di stabilità interno, operare sul versante del personale, prevedendo - in luogo della puntuale disciplina vincolistica precedentemente prevista, i cui obiettivi di economia sono confluiti nel patto di stabilità, concorrendo a determinarne i saldi finanziari - un obiettivo generale di contenimento delle relative spese. Finalità della norma è quella di porre l'accento sull'importanza strategica della*

- spesa per il personale, sensibilizzando gli enti ad una particolare attenzione nel controllare l'andamento e la dinamica di tale tipologia di spesa;*
- *in altri termini, la disposizione opera in termini rafforzativi, ad adiuvandum, rispetto al raggiungimento dell'obiettivo di carattere finanziario previsto dal patto di stabilità interno, come una leva – da modulare autonomamente - a disposizione dell'ente, ai fini del rispetto dei saldi finanziari (individuati tenendo comunque conto del fattore personale) fissati dalle regole del patto di stabilità;*
 - *alla luce di quanto sopra – evidenziando che il riferimento per le spese di personale non può che essere rappresentato dalla consistenza delle stesse nell'esercizio 2006 – si sottolinea che la norma in esame costituisce una disposizione “di principio” per gli enti locali, che, come detto, deve essere intesa nel più ampio contesto delle regole del patto di stabilità interno (si ricorda, in particolare, la norma recata dal comma 684 della più volte citata legge finanziaria per il 2007, che obbliga gli enti ad approvare i bilanci preventivi in misura tale da garantire il rispetto degli obiettivi programmatici del patto di stabilità);*
 - *la ratio del comma 557 deve essere rinvenuta nella volontà di porre un freno al fenomeno di crescita continua delle spese di personale, prevedendo un contenimento della dinamica occupazionale e retributiva. La norma deve essere intesa, altresì, come indice di corretto comportamento organizzativo-gestionale da parte degli enti. In particolare – a fronte di un ingiustificato aumento delle spese di personale, senza un adeguato significativo miglioramento della qualità e quantità dei servizi offerti alla cittadinanza, senza un intervento di razionalizzazione dell'assetto interno, soprattutto con riferimento alla riduzione dei c.d. uffici di back-office, e senza una riflessione sui costi, nonché sulle risultanze in termini di produttività ed efficienza dei servizi, della contrattazione di secondo livello – difficilmente un ente sarebbe esente da profili di censurabilità del proprio operato;*
 - *in termini più generali, può rilevarsi come il legislatore abbia inteso operare un cambio di rotta rispetto al passato, privilegiando - in luogo dei puntuali limiti numerici e di spesa previsti in precedenza – un approccio di carattere sistematico, incentrato sul più ampio concetto di “politiche del personale”, maggiormente rispettoso dei profili di autonomia costituzionalmente garantiti agli enti ma volto ad associare all'autonomia connessi e significativi impegni in termini di assunzione di responsabilità”.*

5.3. Questa lettura, che la Sezione ritiene condivisibile, pienamente attuale e funzionale al superamento delle criticità operative sopra evidenziate, appare maggiormente conforme al dato letterale della disposizione e in coerenza con la *ratio* della stessa ovvero che l'Ente locale, nel governo delle spese di personale – e, dunque, nella programmazione delle eventuali nuove assunzioni - è tenuto a garantire che queste siano effettivamente funzionali alle esigenze organizzative dell'Ente e dunque siano finalizzate al miglioramento complessivo della produttività dei servizi resi alla cittadinanza. Adottare, di contro, un'interpretazione meno legata al dato testuale, imporrebbe, conseguentemente, complesse operazioni ermeneutiche per coordinare il carattere cogente del disposto della lett. a) con le successive lettere b) e c): la razionalizzazione delle strutture burocratiche, e il contenimento delle dinamiche di crescita della contrattazione integrativa, appaiono, infatti, obiettivi difficilmente qualificabili come *ex se* cogenti e, non a caso, come noto, trovano la loro puntuale disciplina limitativa in altre fonti normative, che, nel corso degli anni di vigenza del comma 557, hanno declinato diversamente l'obiettivo di riduzione o, in alcuni casi non lo hanno previsto affatto.

5.4. In questo senso appare, peraltro, militare il più recente intervento normativo, di cui all'art. 3, comma 5, del d.l. n. 90/2014 (settimo periodo). La richiamata prescrizione di legge - afferente le aziende speciali, le istituzioni e le società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo - richiede alle Amministrazioni pubbliche di riferimento di coordinarne le politiche assunzionali *"al fine di garantire anche per i medesimi soggetti una graduale riduzione della percentuale tra spese di personale e spese correnti"*. Anche in questo caso, sul piano testuale, il carattere *"programmatorio e di principio"* della disposizione appare prevalere sulla natura cogente della stessa, differentemente da quanto postulato dalla Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna nella propria deliberazione di deferimento della questione in esame (n. 121/2015/QMIG), successivamente decisa con la deliberazione n. 27/SEZAUT/2015/QMIG.

Il riferimento, infatti, ad un percorso di *"graduale riduzione"* appare consentire ampi margini di autonomia decisionale in capo al singolo Ente, nel raggiungere l'obiettivo di riduzione della percentuale tra spese di personale e spese correnti, non imponendo, di contro, l'immediato raggiungimento di rigidi obiettivi di riduzione.

Questa lettura trova, peraltro, una rilevante conferma nell'abrogazione espressa, operata - come visto - dalla medesima disposizione, del comma 7, dell'art. 76, del decreto legge n.112/2008, norma che prevedeva un divieto espresso di procedere ad assunzioni di personale, se l'incidenza delle spese di personale fosse stata pari o superiore al 50 per cento delle spese correnti. Tale abrogazione appare ancor più evidenziare la natura di norma di principio della disposizione di cui all'art. 3, comma 5, del d.l. n. 90/2014 (settimo periodo), non sembrando la stessa idonea, di contro, a sorreggere una ricostruzione volta a riconoscere natura cogente al più volte richiamato comma 557, inserendosi, come sembra evidente, la norma del 2014 in un programma legislativo volto all'allentamento dei vincoli assunzionali.

5.5. Infine merita di essere ricordato come l'interpretazione ora proposta sembri trovare piena ed autorevole conferma nelle Linee guida e nel questionario relativo al Rendiconto 2014, approvati dalla Sezione delle Autonomie con deliberazione n. 13/2015/SEZAUT/INPR del 31 marzo 2015, ove non vi è alcun riferimento ad un obbligo di riduzione del rapporto fra spese di personale e spese correnti, ma solo a quello di riduzione della spesa storica. La lettura proposta negli atti ora richiamati si pone in linea di stretta coerenza con l'evoluzione normativa sopra evidenziata.

6. Alla luce degli approdi ermeneutici evidenziati, la Sezione ritiene che sarebbe utile l'adozione di una delibera di orientamento sui seguenti profili:

- 1) considerate le difficoltà operative e sistematiche emerse in relazione all'applicazione dell'obbligo di riduzione della spesa di personale *ex art. 1, comma 557, lett. a), b) e c)* della l. n. 296/2006, se, tenuto conto anche dei principi interpretativi fissati nella Deliberazione n. 28/SEZAUT/2015/QMIG, sia possibile riconoscere natura programmatica e non immediatamente precettiva alla suddetta disposizione e a quelle contenute nelle successive lettere *b) e c)*, con la conseguenza di non ritenere ostativo alla possibilità di assunzione, fermo naturalmente il rispetto degli altri vincoli di finanza pubblica, l'aver conseguito, in particolare, una riduzione della spesa di personale, con riferimento al valore medio del triennio precedente alla data di entrata in vigore della disposizione di cui al comma 557-*quater*, non accompagnata da una riduzione del rapporto tra tale spesa e quella corrente rispetto al medesimo triennio 2011-2013;

- 2) nel caso tale opzione interpretativa non fosse condivisa, se, al fine di consentire un progressivo superamento delle suddette criticità, alla luce dei principi enucleati nella Deliberazione n. 16/SEZAUT/2013/QMIG, sia ipotizzabile considerare il riferimento contenuto nel comma 557-*quater* in senso dinamico e non statico (riferito al triennio 2011-2013), consentendo con il decorso del tempo un progressivo adeguamento del parametro di riferimento;
- 3) in alternativa a quanto ritenuto nel punto 2), sempre a fronte dell'immediata cogenza del disposto del comma 557 lett. a), se sia possibile operare sul denominatore del rapporto assunto a parametro, in modo da garantire *ex post* la comparabilità dei dati della serie storica, operando in tal modo correttivi idonei a neutralizzare le conseguenze distorsive derivanti dall'applicazione di diversi criteri di contabilizzazione per il medesimo fatto gestionale ugualmente verificatosi in diverse annualità prese a riferimento o da altri eventi, che, trascritti in termini contabili nell'anno di competenza, potrebbero alterare la corretta rappresentazione del processo pluriennale di contenimento della spesa medesima.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Lombardia sospende la pronuncia e rimette gli atti al Presidente della Corte dei conti per le valutazioni di competenza. In particolare affinché possa considerare la possibilità di deferire la questione alla Sezione delle autonomie, ai sensi dell'art.6, comma 4, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n.174, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n.213, secondo il quale per la risoluzione di questioni di massima di particolare rilevanza in materia di attività consultiva, la citata Sezione emana delibera di orientamento alla quale le Sezioni regionali di controllo si conformano; questo, sempre che il Presidente della Corte dei conti non ritenga, invece, opportuna l'adozione, da parte delle Sezioni riunite, di una pronuncia di orientamento generale, ai sensi dell'art.17, comma 31, decreto-legge 1 luglio 2009, n.78, convertito con modificazioni dalla legge 3 agosto 2009, n.102, qualora riconosca la sussistenza di un caso di eccezionale rilevanza ai fini del coordinamento della finanza pubblica.

Il Relatore
(dott. Paolo Bertozzi)

Il Presidente
(dott.ssa Simonetta Rosa)

Depositata in Segreteria
Il 18/03/2016
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)