



DELIBERAZIONE n.24/2019/PAR

Repubblica Italiana

la

Corte dei Conti

Sezione regionale di controllo per il Molise
nella Camera di Consiglio del 5 dicembre 2018

composta dai magistrati:

dott. Mario Nispi Landi	Presidente, relatore
dott. Giuseppe Imparato	Consigliere
dott. Luigi Di Marco	Consigliere
dott. Domenico Cerqua	Referendario

VISTO l'art. 100, comma 2, 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 deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000, modificato con deliberazioni n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2014 nonché, da ultimo, con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 del 19.7.2008;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131 recante *"Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3"* ed, in particolare, l'art. 7, comma 8;

VISTI gli indirizzi ed i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004, come modificata ed integrata dalla deliberazione n. 9/SEZAUT/2009/INPR del 3 luglio 2009 e dalla deliberazione n. 54/CONTR del 17 novembre 2010 delle Sezioni Riunite in sede di controllo;

VISTE le deliberazioni della Sezione delle Autonomie n. 5/AUT/2006 del 17 febbraio 2006;

VISTA la nota prot. n. 5658 del 22 agosto 2018, acquisita al protocollo di questa Sezione n.1638 del 22 agosto 2018, con la quale il Sindaco del Comune di Vinchiatturo (CB) ha avanzato richiesta di parere;

VISTA la relazione istruttoria doc. interno della Sezione n. 75746160 del 21 settembre 2018;

VISTA l'ordinanza n. 18/PRES/2018 del 27 novembre 2018 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta per deliberare sulla suddetta richiesta;

UDITO il relatore, Pres. Mario Nispi Landi;

FATTO

Il Sindaco del Comune di Vinchiaturro riferisce che:

1. nel periodo 2010/2011 l'Ente ha maturato delle capacità assunzionali a seguito di cessazioni di personale (n. 8 cessazioni);
2. le capacità assunzionali maturate sono state solo in parte utilizzate per nuove assunzioni di personale a tempo indeterminato (nel corso del 2012 sono stati assunte 2 unità di personale a valere sulle capacità assunzionali disponibili ai sensi dell'art. 1, comma 562 della Legge 296/2006 come interpretato dalla deliberazione n. 52/2010 delle Sezioni Riunite);
3. tali capacità assunzionali sono maturate nel momento in cui il Comune non era sottoposto alla disciplina del patto di stabilità interno (l'Ente, in virtù dell'articolo 16, comma 31, del D.L. 138/2011 - convertito nella Legge 148/2011 -, a decorrere dall'anno 2013 è stato assoggettato alla disciplina del patto);
4. il Comune ha realizzato un'ulteriore assunzione nel corso del 2016 per una cessazione intervenuta nel 2015;
5. con deliberazione di Giunta comunale n. 163/2011, il Comune aveva approvato il programma triennale dei fabbisogni di personale, confermato con successiva deliberazione 16/2012, che prevedeva (oltre alle assunzioni già realizzate nel 2012, indicate al punto 2) l'assunzione di ulteriori 3 dipendenti a tempo indeterminato di varie qualifiche.

Il Sindaco inoltre richiama la giurisprudenza della Sezione delle Autonomie (cfr deliberazione n. 6/2012 e 27/2013) secondo cui, in relazione agli effetti del passaggio tra i due assetti normativi conseguenti all'assoggettamento al patto di stabilità, 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 e 5.000 abitanti, è necessario attenersi ad un'interpretazione restrittiva delle norme, di guisa che i medesimi Enti potranno procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato secondo le regole di *turn over* previste per gli Enti soggetti al patto di stabilità.

Tanto premesso, il Sindaco chiede alla Sezione di voler chiarire se la soluzione interpretativa raggiunta dalla Sezione delle Autonomie nelle deliberazioni citate possa essere rivista alla luce dei principi di diritto enunciati, più di recente, dalla medesima Sezione delle Autonomie (cfr deliberazione n. 25/2017), secondo cui i resti assunzionali sono rappresentati dalle capacità assunzionali maturate e quantificate secondo le norme vigenti al momento di cessazione dal servizio del personale, rimanendo detta quantificazione cristallizzata in tali termini.

Più precisamente il Sindaco chiede se le capacità assunzionali che l'Ente aveva maturato fino al momento del passaggio alla disciplina del patto di stabilità interno (corrispondenti alle cessazioni intervenute nel periodo dall'entrata in vigore dell'art. 1, comma 562, della legge 296/2006 al 2011,

non coperte nel 2012) possano, in base al medesimo art. 1, comma 562, della legge 296/2006 come interpretato dalla deliberazione n. 52/2010 delle Sezioni Riunite (che le sottrae ad un ristretto limite di utilizzabilità riferito all'anno o al triennio precedente rispetto a quello in cui avviene l'assunzione) essere utilmente impiegate per procedere ad assunzioni a tempo indeterminato, necessarie a garantire il regolare svolgimento dei compiti e servizi di competenza.

DIRITTO

La richiesta di parere deve considerarsi ammissibile, sotto il profilo soggettivo, se formulata dall'organo di vertice dell'Amministrazione, legittimato ad esprimere la volontà dell'Ente essendo munito di rappresentanza legale esterna. Tale organo, nel caso del Comune, è il Sindaco, ai sensi dell'art. 50 del D.Lgs n. 267/2000.

Nella fattispecie la Sezione rileva che la richiesta di parere è stata sottoscritta dal Sindaco, organo rappresentativo dell'Ente e, pertanto, legittimato a promuovere l'attività consultiva della Corte dei Conti.

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, nello specifico occorre verificare se la questione proposta rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art.7, comma 8, della legge 6 giugno 2003, n.131, secondo cui Regioni, Province e Comuni possono chiedere a dette Sezioni pareri in materia di contabilità pubblica nonché ulteriori forme di collaborazione ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

Al riguardo va rammentato che, in merito all'ambito di estensione della funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, sono intervenute sia le Sezioni Riunite sia la Sezione delle Autonomie con pronunce di orientamento generale, rispettivamente, ai sensi dell'articolo 17, comma 31, D.L. n. 78/2009 e dell'articolo 6, comma 4, D.L. n. 174/2012.

In particolare, con deliberazione 17 novembre 2010, n.54, le Sezioni Riunite hanno affermato che l'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 *"conferisce alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti non già una funzione di consulenza di portata generale, bensì limitata alla materia di contabilità pubblica"*, precisando inoltre che la nozione di contabilità pubblica non si estende sino a ricomprendere la totalità dell'azione amministrativa che presenti riflessi di natura finanziaria, ma deve intendersi limitata al *"sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici"*, sia pure *"in una visione dinamica dell'accezione che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri"*.

Inoltre, si ricorda che, per consolidato orientamento, la funzione consultiva assegnata alla Corte dei conti deve trattare ambiti ed oggetti di carattere generale e non fatti gestionali specifici, non può riguardare provvedi-

menti già formalmente adottati e non può interferire con le funzioni assegnate ad altre Magistrature o alla stessa Corte dei conti.

Tanto evidenziato, la Sezione ritiene ammissibile il quesito in esame dal punto di vista oggettivo, in quanto presenta i caratteri della generalità ed astrattezza e solleva questioni che possono essere ricomprese nell'alveo della contabilità pubblica, riguardando la corretta applicazione di disposizioni di legge che, ai fini del coordinamento della finanza pubblica, impongono agli Enti locali a suo tempo non sottoposti al patto di stabilità misure di contenimento della spesa del personale.

L'articolata richiesta di parere presentata dal Sindaco del Comune di Vinchiatturo ha origine dall'esigenza di superare le difficoltà interpretative ed applicative delle norme che disciplinano le facoltà assunzionali, attività queste ultime rese ancora più complicate a seguito del passaggio dell'Ente, avvenuto nel 2013, alla disciplina del patto di stabilità.

Al fine di esaminare il merito della questione sollevata, occorre premettere che la *ratio* delle norme che disciplinano il *turn over* è da ricondurre alla disciplina di portata più generale sul contenimento della spesa del personale: in tale senso le Sezioni Riunite, con la deliberazione n. 24/2011, hanno evidenziato che *"l'obiettivo ultimo di una riduzione della spesa è perseguito attraverso una serie di azioni, tra le quali hanno acquistato un ruolo di maggiore incisività quelle che introducono blocchi alle assunzioni"*.

Ciò premesso, è necessario chiarire che l'Ente locale che intende procedere a nuove assunzioni deve soggiacere a due tipologie di vincoli:

1. in primo luogo, deve rispettare la normativa vincolistica di carattere generale che riguarda ogni amministrazione pubblica;
2. in secondo luogo, deve sottostare ai vincoli specifici dettati per gli Enti locali, i quali, come noto, prevedono una netta distinzione tra Enti a suo tempo sottoposti o non assoggettati al patto di stabilità.

In riferimento ai vincoli specifici previsti per gli Enti locali, occorre in primo luogo precisare che l'art. 1, comma 557-*quater*, della Legge 296/2006, introdotto dall'articolo 3, comma 5-*bis* del Decreto Legge 24 giugno 2014, n. 90 (nel testo successivo alle modifiche apportate dalla Legge di conversione 11 agosto 2014, n. 114), prevede che gli Enti sottoposti al patto di stabilità, a decorrere dall'anno 2014, assicurano il contenimento delle spese di personale con riferimento al valore medio del triennio precedente alla data di entrata in vigore della disposizione, da intendersi in senso statico secondo quanto precisato dalla deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 26/2016 (quindi riferito al triennio 2011-2013). Al contrario, per gli Enti con popolazione fino a 1.000 abitanti le spese di personale (al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP e con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali) non devono superare il corrispondente ammontare dell'anno 2008, che rappresenta il parametro di riferimento per calcolare il limite di spesa di perso-

nale ai sensi del già citato articolo 1, comma 562, della Legge 296/2006 e ss.mm.ii.

In aggiunta alle disposizioni in materia di limiti complessivi di spesa, governato dalle norme sopra riportate, il Legislatore ha introdotto, nel corso dell'ultimo decennio, una serie di vincoli percentuali sulle cessazioni finalizzati a regolare il *turn over* del personale, in particolare di quello a tempo indeterminato.

In base a tali norme le assunzioni di personale negli Enti locali sono legate alla necessaria intervenuta cessazione nella misura percentuale indicata di volta in volta dal Legislatore, data dal rapporto tra il risparmio di spesa derivante dalle cessazioni ed il costo delle nuove assunzioni.

Le predette percentuali assunzionali dettate dal Legislatore si differenziano in relazione alla dimensione dell'Ente locale (il discrimine è oggi segnato dal fatto che l'Ente superi o meno il limite di popolazione di mille abitanti).

La normativa vigente impone, difatti, agli Enti a suo tempo soggetti al patto di stabilità un vincolo assunzionale percentualmente parametrato alla spesa per cessazioni avvenute nel precedente anno, mentre per gli Enti di minori dimensioni trova applicazione l'art. 1, comma 562 della legge 296/2006 nella parte in cui statuisce che essi possono procedere all'assunzione di personale *"nel limite delle cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nel precedente anno"*. La giurisprudenza delle Sezioni Riunite, tuttavia, ha precisato che: *"è possibile intendere l'espressione cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nel precedente anno come comprensiva di tutte le vacanze complessivamente verificatesi dall'entrata in vigore della norma limitatrice, non ancora coperte alla data di riferimento"* (cfr. Sezioni Riunite, deliberazione n. 52/CONTR/2010).

Alla determinazione complessiva della capacità assunzionale degli Enti locali a suo tempo sottoposti a patto concorre, inoltre, la disciplina dei cosiddetti *"resti assunzionali"* introdotta dall'articolo 3, comma 5 del D.L. n. 90/2014 (convertito dalla Legge 11 agosto 2014, n. 114), secondo cui, a decorrere dal 2014, è consentito il cumulo delle risorse destinate alle assunzioni per un arco temporale non superiore a tre anni nel rispetto della programmazione del fabbisogno di personale e di quella finanziaria e contabile; inoltre, si possono utilizzare i residui ancora disponibili delle quote percentuali delle facoltà assunzionali riferite al triennio precedente, da intendersi in senso dinamico con scorrimento e calcolo a ritroso rispetto all'anno in cui si intende effettuare le assunzioni (cfr deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 28/SEZAUT/2015/QMIG).

Premessa la disciplina ordinamentale in materia di limiti e vincoli alle capacità assunzionali per gli Enti a suo tempo assoggettati e non sottoposti a patto di stabilità, il Comune di Vinchiatturo nel suo quesito sollecita,

come ricordato, un superamento dell'orientamento di cui alla deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 6/2012 (confermata sul punto dalla deliberazione n. 27/2013), secondo cui *“L'assenza di specifiche disposizioni di diritto intertemporale in ordine all'applicazione dei nuovi vincoli alla spesa di personale, quali derivano dall'estensione della disciplina del Patto di stabilità interno ai Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, non consente di legittimare interpretazioni additive o derogatorie [dei vincoli al turn over previsti per gli Enti soggetti al patto], sussistendo margini organizzativi idonei a colmare eventuali deficit di competenze tecniche o amministrative”*.

L'occasione per un riesame di tale orientamento sarebbe offerta dalle conclusioni raggiunte dalla recente deliberazione 25/SEZAUT/2017/QMIG, depositata in data 22 novembre 2017, nella parte in cui - per quanto in questa sede rileva - ha enunciato i seguenti principi di diritto: *“la quantificazione effettiva della capacità assunzionale al momento della utilizzazione va determinata tenendo conto della capacità assunzionale di competenza, calcolata applicando la percentuale di turn over utilizzabile secondo la legge vigente nell'anno in cui si procede all'assunzione e sommando a questa gli eventuali resti assunzionali”; “i resti assunzionali sono rappresentati dalle capacità assunzionali maturate e quantificate secondo le norme vigenti ratione temporis dell'epoca di cessazione dal servizio del personale ma non utilizzate entro il triennio successivo alla maturazione. Detta quantificazione rimane cristallizzata nei predetti termini”*.

A parere del Collegio, tuttavia, la sollecitazione del Comune non può essere accolta, in primo luogo perché la Deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 25/2017 affronta e risolve un contrasto intervenuto sulla interpretazione di una normativa specificamente dettata per gli Enti già sottoposti al patto di stabilità.

Infatti, la questione ivi esaminata riguarda l'art. 3, comma 5 del D.L. n. 90/2014 (così come modificato dal D.L. n. 78/2015, convertito dalla Legge n. 125/2015) nella parte in cui, come ricordato, ha introdotto per tali Enti la cosiddetta *“gestione dei resti assunzionali”*, secondo un articolato normativo diverso da quello previsto per i Comuni non sottoposti a patto (vincolati al limite delle cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nel *“precedente”* anno ai sensi dell'articolo 1, comma 562 della legge 27 dicembre 2006, n. 296).

Occorre inoltre rilevare che la disciplina dei resti assunzionali è appunto intervenuta nel giugno del 2014: a quella data gli Enti con popolazione compresa tra i 1.000 e i 5.000 abitanti erano già da tempo sottoposti (almeno con decorrenza dal 1 gennaio 2013) alla disciplina del patto di stabilità, e non sussistono motivi che, in mancanza di una disciplina transitoria, consentano di escludere l'applicazione dell'articolo 3, comma 5 del D.L. 90/2014 solo per una parte dei Comuni con popolazione superiore ai 1.000 abitanti.

Al più potrebbe discorrersi della possibilità, per i Comuni assoggettati alla disciplina del patto con decorrenza dal 2013, di considerare - con in-

interpretazione estensiva - nel triennio rilevante ai fini del calcolo dei "resti" (per il 2014, ad esempio, quelli del triennio 2011-2013) la capacità assunzionale cumulata secondo le regole valesi per tali Enti fino al 31 dicembre 2012. Peraltro, anche in tal caso appare evidente che il meccanismo "dinamico" del loro computo, con scorrimento e calcolo a ritroso, determina l'attuale impossibilità, per tali Enti, di utilizzare gli spazi assunzionali conseguenti a cessazioni intervenute in periodi risalenti agli anni 2010-2011.

Tale conclusione appare confermata, sul piano normativo, dalla lettera del comma 762 della Legge di stabilità 2016 che, dopo aver precisato che le norme relative al contenimento della spesa di personale che richiamano il rispetto del patto di stabilità interno si intendono riferite al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica imposti dal nuovo saldo di competenza, statuisce espressamente che: "Restano ferme le disposizioni di cui all'art. 1, comma 562, della legge 296/2006 e le altre disposizioni in materia di spesa di personale riferite agli Enti che fino all'anno 2015 non erano sottoposti alla disciplina del patto di stabilità interno". Con la richiamata disposizione il Legislatore ha inteso, dunque, sottoporre a una disciplina differenziata in materia di vincoli alla spesa di personale i soli Enti che, anche nel corso del 2015, erano esonerati dall'applicazione della normativa in materia di patto di stabilità: a tutti gli altri Enti, dunque, non possono più applicarsi le disposizioni di cui all'art. 1, comma 562 *cit.*

Sul piano logico, infine, non appare possibile accogliere una prospettazione della normativa applicabile in materia di capacità assunzionali tale da consentire, ad una parte dei Comuni cui trova attualmente applicazione il meccanismo dei "resti", un non giustificato trattamento privilegiato.

In conclusione, pertanto, la Sezione ritiene che è venuta meno per il Comune la facoltà di utilizzare i resti assunzionali riferiti alle cessazioni intervenute nel periodo 2010-2011, anche se tali cessazioni sono intervenute in un tempo in cui l'Ente non era sottoposto al patto di stabilità.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per il Molise rende il parere nei termini dinanzi precisati.

Dispone che la presente deliberazione venga trasmessa, a cura del preposto al Servizio di supporto, al Sindaco del Comune di Vinchiaturò.

Così deliberato in Campobasso, nella Camera di Consiglio del 5 dicembre 2018.

Il Presidente, relatore
(Mario Nispi Landi)

documento informatico sottoscritto con firma digitale

ai sensi dell'art.24 del D.Lgs. n.82/2005

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 4 marzo 2019

IL DIRETTORE AMMINISTRATIVO

(dott. Davide Sabato)

documento informatico sottoscritto con firma di-
gitale

ai sensi dell'art.24 del D.Lgs. n.82/2005