

Deliberazione n. 137/2015/PAR



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati:

dott. Marco Pieroni	presidente f.f.;
dott. Massimo Romano	consigliere;
dott. Italo Scotti	consigliere;
dott.ssa Benedetta Cossu	primo referendario;
dott. Riccardo Patumi	primo referendario;
dott. Federico Lorenzini	primo referendario(relatore).

Adunanza del 15 ottobre 2015

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

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

Visto il testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

Visti la legge 14 gennaio 1994, n. 20, il decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito nella legge 20 dicembre 1996, n. 639 recanti disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della Corte dei conti;

Visto l'articolo 27 della legge 24 novembre 2000, n. 340;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite n. 14 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, da ultimo modificata con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 dell'11 giugno 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;

Visto l'articolo 17, comma 31, decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102;

Vista la legge regionale del 9 ottobre 2009, n. 13, istitutiva

del Consiglio delle autonomie locali, insediatosi il 17 dicembre 2009;

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie del 4 giugno 2009 n. 9/SEZAUT/2009/INPR;

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie del 19 febbraio 2014 n. 3/SEZAUT/2014/QMIG;

Viste le deliberazioni delle Sezioni riunite in sede di controllo n. 8 del 26 marzo 2010 e 54 del 17 novembre 2010;

Vista la richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Cattolica, pervenuta a questa Sezione in data 16 febbraio 2015;

Visto il parere del gruppo tecnico istituito presso il Consiglio delle autonomie locali;

Viste le ordinanze presidenziali n. 34 del 2 luglio 2015 e n. 45 del 23 settembre 2015, con le quali la questione è stata deferita all'esame collegiale della Sezione;

Udito nella camera di consiglio del 15 ottobre 2015 il relatore Federico Lorenzini;

Ritenuto in

Fatto

Il Sindaco del Comune di Cattolica ha inoltrato a questa Sezione una richiesta di parere con la quale intende conoscere se la mancata riduzione dell'incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti prevista dalla lettera a) dell' art.1, comma 557, della legge 27 dicembre 2006, n.296, sia da considerarsi come limite alla facoltà assunzionale dell'ente, oppure sia sufficiente rispettare la previsione del comma 557-quater, dell'art.1, della l.296/2006 introdotto dal decreto legge 24 giugno 2014, n.90, convertito dalla legge 11 agosto 2014, n.114. L'Ente ha puntualizzato, altresì, che "Relativamente alla programmazione delle risorse umane per l'anno 2015 il Comune di Cattolica presenta la seguente dinamica: a) contenimento delle spese di personale così come disposto dal comma 557 quater; b) contenimento della spesa per il lavoro flessibile e la reintegrazione dei cessati; c) il rapporto fra la spesa di personale e la spesa corrente fra il 2015 ed il 2014 cresce a seguito di operazioni di riduzione straordinaria di spesa corrente stante la natura meno rigida di voci di spesa corrente rispetto a quelle rappresentate dalla spesa di personale oltre alla contabilizzazione nell'anno 2014 di operazioni straordinarie di spesa

corrente eterofinanziate”.

In proposito, questa Sezione ha ritenuto utile chiedere l'adozione di una delibera di orientamento in materia, stante la presenza di una questione di massima di particolare importanza, avente rilevanza generale in quanto suscettibile di diffusa applicazione. Pertanto, ha rimesso al Presidente della Corte dei conti la valutazione dell'opportunità di deferire alla Sezione delle autonomie, ovvero alle Sezioni riunite, la questione di massima che consiste nello stabilire come debba essere applicata la disposizione della lettera a) del comma 557, dell'art.1, della l.296/2006, a seguito dell'introduzione del summenzionato comma 557-quater.

La pronuncia di questa Sezione sulla richiesta di parere è stata conseguentemente sospesa e di tale sospensione è stata data comunicazione al Sindaco di Cattolica. Successivamente, il Presidente della Corte dei conti ha rimesso la questione alla Sezione delle autonomie, che si è espressa con deliberazione del 14 settembre 2015, n.27/SEZAUT/2015/QMIG.

Diritto

Ammissibilità soggettiva ed oggettiva

L'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 - disposizione che costituisce il fondamento normativo della funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti - attribuisce alle Regioni e, tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche ai Comuni, Province e Città metropolitane, la facoltà di richiedere alla Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

In via preliminare, la Sezione è chiamata a verificare i profili di ammissibilità soggettiva (legittimazione dell'organo richiedente) e oggettiva (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica, generalità ed astrattezza del quesito proposto, mancanza di interferenza con altre funzioni svolte dalla magistratura contabile o con giudizi pendenti presso la magistratura civile o amministrativa).

Nella fattispecie in esame, la richiesta di parere è ammissibile sotto il profilo soggettivo in quanto è stata formulata per il Comune di Cattolica dal Sindaco, organo rappresentativo dell'Ente ai sensi dell'art. 50, comma 2, del tuel.

In ordine all'attinenza del quesito proposto con la materia della contabilità pubblica, la Sezione, tenuto conto degli orientamenti espressi nelle pronunce di orientamento generale delle Sezioni riunite (cfr. deliberazione 17 novembre 2010, n. 54) e della Sezione delle autonomie (cfr., *ex plurimis*, deliberazione n. 3/2014/SEZAUT), ritiene che la richiesta di parere in esame sia ammissibile sul piano oggettivo, in quanto verte sull'interpretazione di disposizioni di legge in tema di vincoli assunzionali e di spesa imposti anche alle autonomie territoriali, ai fini del coordinamento della finanza pubblica (cfr. in proposito, Corte cost. 108/2011; 148/2012; 161/2012).

Quanto, poi, alla sussistenza degli altri requisiti di ammissibilità oggettiva, la Sezione ritiene che la richiesta di parere presenti, altresì, il carattere della generalità e dell'astrattezza, nei limiti in cui possono essere indicati principi interpretativi utilizzabili anche da parte di altri enti, qualora insorgesse la medesima questione; infine, non vi è interferenza con funzioni di controllo o giurisdizionali svolte dalla magistratura contabile, né con un giudizio civile o amministrativo pendente.

La richiesta di parere è, pertanto, ammissibile e può essere esaminata nel

Merito

In via preliminare, occorre operare una breve ricognizione del quadro normativo di riferimento.

Il richiamato art.1, comma 557, della legge finanziaria per il 2007 prescrive 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 e 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 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 comma 557-quater statuisce che: "Ai fini dell'applicazione del comma 557, a decorrere dall'anno 2014 gli enti assicurano, 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 della presente disposizione".

Il problema esegetico che si è posto, alla luce del richiamato contesto normativo, è come debba essere interpretata la disposizione della lettera a) del comma 557, dell'art.1, della l.296/2006, a seguito dell'introduzione del summenzionato comma 557-quater.

Infatti, da un lato, con l'art.3, del d.l. 90/2014, rubricato "Semplificazione e flessibilità nel turn over", sono state introdotte norme che prevedono, per gli enti che rispettano il patto di stabilità, maggiori possibilità assunzionali.

Il comma 5, dell'art.3, del d.l. citato consente a regioni ed enti locali, per il 2014 e il 2015, assunzioni di personale a tempo indeterminato per una spesa pari al 60% di quella sostenuta per il personale di ruolo cessato nell'anno precedente, nella misura dell'80% negli anni 2016 e 2017 e del 100% a decorrere dal 2018.

Viene, altresì, abrogato l'art.76, comma 7, del d.l.112/2008, che richiedeva il rispetto di un determinato limite percentuale della spesa di personale sulla spesa corrente ai fini della possibilità di assumere nuovo personale con contratto a tempo indeterminato.

Nel solco di questa medesima *ratio* normativa si pone la previsione del comma 5-quater, dell'articolo 3, per cui le regioni e gli enti locali che hanno spese di personale che incidono sulla spesa corrente in misura pari o inferiore al 25%, dal 2014 possono procedere ad assumere personale a tempo indeterminato nel limite dell'80% di quello cessato l'anno precedente e nel limite del 100% a decorrere dal 2015.

Una lettura coerente al summenzionato quadro normativo, sinteticamente richiamato, di *favor* all'allentamento dei vincoli assunzionali potrebbe orientare l'interprete nel senso di non ritenere immediatamente cogente la previsione delle lettere a) - b) e c) del comma 557, dell'art.1, della l.296/06 e, specificamente, per la lettera a), la riduzione dell'incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti. Questo anche alla luce del dato letterale della norma, per cui "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 ...". Risulterebbe, pertanto, assorbente il rispetto del parametro formulato dal comma 557-quater per cui "Ai fini dell'applicazione del comma 557, a decorrere dall'anno 2014 gli enti assicurano ... il contenimento delle spese di personale con riferimento al valore medio del triennio precedente alla data di entrata in vigore della presente disposizione".

Dall'altro lato, invece, una diversa opzione ermeneutica, nel senso dell'immediata cogenza, nell'applicazione, della lettera a) del comma 557, dell'art.1, della l. 296/2006, trova un analogo addentellato logico e normativo nella previsione dell'ultimo periodo del comma 5, dell'art.3, del d.l. 90/2014 per cui "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 ...". Ovvero, la richiamata prescrizione di legge afferente le aziende speciali, le istituzioni e le società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo pare avvalorare sia sotto il profilo letterale, con il riferimento alla congiunzione "anche", sia sotto il profilo logico sistematico, la piena vigenza ed operatività per regioni ed enti locali dell'obbligo di riduzione del rapporto spese di personale/spese correnti di cui alla lettera a) del comma 557, dell'art.1 della legge finanziaria per il 2007. A questo si aggiunga che la consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale ha affermato il carattere di

principio fondamentale in materia di "coordinamento della finanza pubblica" dell'art.1, comma 557, della l.296/06. Letteralmente, la Corte costituzionale ha statuito che "I commi 557 e 557-ter dell'art.1 della legge n.296 del 2006 (come risultanti a seguito delle modifiche introdotte dall'art.14, comma 7, del d.l. n.78 del 2010) sono già stati qualificati da questa Corte come principi generali di "coordinamento della finanza pubblica" che le Regioni devono rispettare. In particolare con la sentenza n.108 del 2011 si è detto che: "Tali norme statali, ispirate alla finalità del contenimento della spesa pubblica, costituiscono principi fondamentali nella materia del coordinamento della finanza pubblica, in quanto pongono obiettivi di riequilibrio, senza, peraltro, prevedere strumenti e modalità per il perseguimento dei medesimi. Invero, come ha chiarito questa 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 di parte corrente, con la conseguenza che le disposizioni relative al suo contenimento assurgono a principio fondamentale della legislazione statale" (sentenza n.69 del 2011, che richiama la sentenza n.169 del 2007) ..." (Corte costituzionale del 25 febbraio 2014, n.27).

Nell'ipotesi di immediata applicazione della prescrizione che impone la riduzione dell'incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti di cui alla lettera a) del comma 557 citato, ulteriore problema esegetico che si è posto è se tale riduzione vada definita in maniera dinamica e progressiva (di anno in anno) oppure in riferimento al valore medio del triennio precedente. In proposito, la lettura da ultimo prospettata pare in linea al "parametro temporale fisso" richiamato dalla Sezione delle autonomie per la riduzione della consistenza delle spese di personale (cfr. deliberazione della Sezione delle autonomie del 6 ottobre 2014, n.25). Allo stesso modo, poi, risponde all'osservazione per cui nel caso di eventuali operazioni di riduzione di altre voci di spesa corrente nell'esercizio precedente si finirebbe per pregiudicare il rispetto del parametro che, paradossalmente, sarebbe diversamente conseguito nell'ipotesi meno virtuosa di non riduzione delle voci summenzionate. Questo, in linea con il principio generale (affermato

in relazione alla voce spese di personale ma ben applicabile, per analogia, ad ogni voce del medesimo aggregato della spesa corrente), per cui "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 proprio nel valore medio pluriennale e nell'ampliamento della base temporale di riferimento" (cfr. deliberazione della Sezione delle autonomie del 6 ottobre 2014, n.25).

Tanto premesso, ritenendo sussistente l'ipotesi di cui all'art.6, comma 4, del decreto legge 10 ottobre 2012, n.174, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n.213, la Sezione ha sospeso la pronuncia rimettendo gli atti al Presidente della Corte dei conti per le valutazioni di competenza.

A seguito del conseguente deferimento, la Sezione delle autonomie, con la deliberazione n.27/SEZAUT/2015/QMIG (allegato 1) ha risolto la questione di massima, enunciando 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".

In motivazione, la Sezione delle autonomie ha, altresì, precisato che "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)".

Questa Sezione regionale di controllo, ai sensi dell'art.6, comma 4, del d.l. 10 ottobre 2012, n.174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n.213, si attiene al principio ermeneutico richiamato.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l'Emilia Romagna esprime il proprio parere, sul quesito riportato in epigrafe, nei termini di cui in motivazione.

DISPONE

che, a cura della Segreteria di questa Sezione regionale di controllo, copia della presente deliberazione sia trasmessa - mediante posta elettronica certificata - al Sindaco del comune di Cattolica e al Presidente del Consiglio delle autonomie locali della Regione Emilia-Romagna;

che l'originale della presente pronuncia resti depositato presso la predetta Segreteria.

Così deciso in Bologna, nella camera di consiglio del 15 ottobre 2015.

Il Presidente f.f.

f.to (Marco Pieroni)

Il Relatore

f.to (Federico Lorenzini)

Depositata in segreteria il 15 ottobre 2015.

Il Direttore di segreteria

f.to (Rossella Broccoli)