

Del. n. 252/2014/PAR



*Corte dei Conti*

Sezione Regionale di Controllo per la Toscana  
composta dai magistrati:

Gaetano D'AURIA	presidente
Maria Annunziata RUCIRETA	consigliere
Paolo PELUFFO	consigliere
Emilia TRISCIUOGLIO	consigliere, relatore
Laura D'AMBROSIO	consigliere
Marco BONCOMPAGNI	consigliere

nell'adunanza del 3 dicembre 2014;

VISTO l'art. 100, secondo comma, 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;

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 il Regolamento n. 14/2000 per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni riunite della Corte dei conti in data 16 giugno 2000 e successive modifiche;

VISTA la Convenzione stipulata il 16 giugno 2006 tra Sezione regionale, Consiglio delle autonomie locali e Giunta regionale Toscana in materia di "ulteriori forme di collaborazione" tra Corte ed autonomie, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della citata legge n. 131 del 2003;

UDITO il relatore, cons. Emilia Trisciuoglio;

PREMESSO

1 - Il Consiglio delle autonomie locali ha inoltrato alla Sezione, con nota prot. n. 10882/1.13.9 pervenuta il 30 giugno 2014, la richiesta di parere del Sindaco del

Comune di Tavarnelle Val di Pesa. Il rappresentante dell'ente, dopo aver premesso che il comune è soggetto al patto di stabilità ed ai limiti di spesa per la copertura del turn-over del personale, espone che l'ente ha realizzato, nel periodo 2011-2014, economie sulla spesa del personale per mancato turn-over per complessivi 21.231,05 euro. Pertanto chiede di sapere:

1. se sia possibile utilizzare nel 2014 i resti delle capacità assunzionali accumulati dal 2011; in caso di risposta positiva, se si debba procedere ad una ricognizione dei "resti" nel documento di programmazione della spesa del personale, ovvero se tale somma debba essere accertata e impegnata nel 2014 per utilizzarla nel bilancio 2015;
2. se sia possibile la stabilizzazione di un rapporto di lavoro a tempo determinato ad orario pieno con un rapporto di lavoro a tempo indeterminato, ma con orario ridotto al 50 per cento, in attesa di riportare il rapporto ad orario pieno quando le norme in materia di assunzioni lo consentiranno.

#### CONSIDERATO

Secondo consolidati orientamenti assunti dalla Corte dei conti in tema di pareri da esprimere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della l. n. 131/2003, occorre verificare in via preliminare se la richiesta di parere formulata presenti i necessari requisiti di ammissibilità, sia sotto il profilo soggettivo della legittimazione dell'organo richiedente, sia sotto il profilo oggettivo per l'attinenza dei quesiti alla materia della contabilità pubblica, come espressamente previsto dalla legge.

La richiesta di parere è ammissibile sotto il profilo soggettivo, in quanto formulata dal Sindaco del Comune interessato, per il tramite del Consiglio delle autonomie.

Sotto il profilo dell'ammissibilità oggettiva, va osservato che l'attività consultiva delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti di cui all'art. 7, comma 8, l. n. 131/2003, come evidenziato dalle Sezioni riunite di questa Corte, con pronuncia resa in sede di nomofilachia contabile (del. n. 54/contr/2010), a conferma dell'orientamento già assunto dalla Sezione autonomie (del. n. 5 del 17/02/2006), si svolge in relazione alla sola materia della "contabilità pubblica", e non già in un ambito di consulenza di portata generale, e che, se pure la nozione di contabilità pubblica debba essere intesa in senso dinamico, e quindi riconducibile anche alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche alla sana gestione e agli equilibri di bilancio, non può interpretarsi in modo che in essa rientri "qualsivoglia attività degli Enti che abbia, comunque, riflessi di natura finanziaria". La nozione di contabilità pubblica deve assumere, pertanto, "un ambito limitato alle normative e

ai relativi atti applicativi che disciplinano in generale l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina dei bilanci ed i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione della spesa, l'indebitamento, la rendicontazione ed i relativi controlli", nel quadro degli specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica. Inoltre, oggetto di richiesta di parere possono essere solo le questioni che richiedono un esame generale e non valutazioni su casi specifici che possono determinare un'ingerenza della Corte nell'amministrazione attiva dell'ente o interferire con le funzioni assegnate ad altre magistrature.

I quesiti prospettati, valutati, quindi, solo in termini generali ed esclusa ogni verifica sulla fattispecie concreta, possono essere considerati ammissibili anche dal punto di vista oggettivo, perché inerenti la normativa dettata in materia di contenimento della spesa del personale e di concorso delle autonomie locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica.

Nel merito.

Preliminarmente occorre ricordare che il legislatore, dal 2006 in poi, ha sempre valutato la riduzione della spesa del personale delle amministrazioni regionali e locali uno dei modi mediante il quale si attua il concorso delle autonomie locali al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica.

L'art. 1, comma 557, l. n. 296/2006 e s.m. individua per gli enti soggetti al patto di stabilità tre ambiti prioritari di intervento per raggiungere l'obiettivo della riduzione della spesa del personale: 1) diminuzione della incidenza percentuale della spesa del personale sul complesso delle spesa corrente, attraverso una copertura solo parziale del turn-over e contenimento del lavoro flessibile; 2) razionalizzazione e snellimento delle strutture burocratico-amministrative; 3) contenimento delle dinamiche retributive attraverso il blocco della contrattazione. Tali ambiti di intervento sono stati declinati in varie disposizioni di legge, anche in forme diverse, ma con vincoli sempre stringenti.

In particolare, il legislatore, con l'art. 14, comma 9, d.l. n. 78/2010, di modifica dell'art. 76, comma 7, d.l. n. 112/2008, per gli enti soggetti al patto di stabilità, con una incidenza della spesa di personale sulla spesa corrente inferiore al 40 per cento, ha previsto, con decorrenza 2011, la possibilità di nuove assunzioni solo nel limite del 20 per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente. Tali limiti, sia in termini di incidenza percentuale che di spesa consentita rispetto all'anno precedente, sono stati poi innalzati rispettivamente al 50 per cento e al 40 per cento dall'art. 4 ter, comma 10, d.l. n. 16/2012.

Il legislatore del 2014, con l'art. 3, comma 5, d.l. n. 90/2014, abrogando l'art. 76, comma 7, sopra richiamato, ha reso più flessibile il sistema di copertura parziale del turn-over, cancellando il parametro riferito al rapporto percentuale spesa del personale/spesa corrente e ampliando, per il periodo 2014-2017, i limiti di spesa consentiti rispetto alle cessazioni dell'anno precedente, fino a prevedere la copertura totale del turnover nel 2018 (anticipando, con il comma 5 quater del medesimo articolo 3, al 2014 e al 2015, per gli enti virtuosi, le maggiori capacità assunzionali). L'art. 3, comma 5, infatti, così dispone: "Negli anni 2014 e 2015 le regioni e gli enti locali sottoposti al patto di stabilità interno procedono ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite di un contingente di personale complessivamente corrispondente ad una spesa pari al 60 per cento di quella relativa al personale di ruolo cessato nell'anno precedente. Resta fermo quanto disposto dall'articolo 16, comma 9, del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135. La predetta facoltà ad assumere è fissata nella misura dell'80 per cento negli anni 2016 e 2017 e del 100 per cento a decorrere dall'anno 2018. Restano ferme le disposizioni previste dall'articolo 1, commi 557, 557-bis e 557-ter, della legge 27 dicembre 2006, n. 296. A decorrere dall'anno 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 e di quella finanziaria e contabile. L'articolo 76, comma 7, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 è abrogato. 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".

La richiamata novella, nel confermare il vincolo di riduzione della spesa della spesa del personale, previsto dall'art. 1, comma 557 e seguenti, l. n. 296/2006, introduce, tra l'altro, la possibilità di cumulo delle risorse destinate alle assunzioni per un periodo non superiore a tre anni.

Tale facoltà, non prevista dalle norme prima del d.l. n. 90/2014, era stata considerata possibile, anche per gli enti soggetti al patto di stabilità, da alcuni pareri di sezioni regionali di controllo della Corte dei conti (del. n. 176/2012 Toscana; del. n. 18/2013 Lombardia; del. n. 21/2013 Liguria), che avevano esteso l'interpretazione data con la deliberazione n. 52/2010 delle Sezioni riunite della Corte dei conti per gli enti non sottoposti al patto. Ora il legislatore accoglie il

principio dei "resti" ma con una formulazione, "a decorrere dal 2014", che pare guardare al futuro e non alle economie realizzate negli anni precedenti il 2014.

La norma, che si inquadra in un contesto che tende a dare maggiore flessibilità al regime delle assunzioni degli enti locali, pur nella conferma della riduzione progressiva della spesa del personale, ha richiesto, per la sua formulazione non del tutto chiara, l'intervento della Sezione delle autonomie della Corte dei conti, al fine di ottenerne una interpretazione univoca.

Con la deliberazione 3 novembre 2014, n. 27, depositata il 21 novembre 2014, la Sezione delle autonomie ha affermato sul punto di cui al quesito il seguente principio di diritto: "Dal 2014 le assunzioni possono essere programmate destinando alle stesse, in sede di programmazione del fabbisogno e finanziaria, risorse che tengano conto delle cessazioni del triennio". Nella stessa deliberazione è precisato che, in considerazione della significativa modifica legislativa contenuta nel d.l. n. 90, che "registra un sostanziale ridisegno dei diversi limiti stabiliti in precedenza", non si ritiene possibile estendere, diversamente dal passato, l'interpretazione che consente l'utilizzo dei resti anche per gli enti sottoposti al patto di stabilità. Infatti, "gli interventi effettuati dal legislatore hanno un impatto complessivo e sono indirizzati a disciplinare ex novo la materia delle assunzioni del personale per gli enti sottoposti al patto di stabilità, non lasciando spazio per interpretazioni estensive".

Pertanto, alla luce della normativa sopravvenuta e dell'interpretazione della Sezione delle autonomie, non può che risponderci negativamente alla possibilità di utilizzo dei resti delle capacità assunzionali precedenti al 2014.

In merito al secondo quesito, la Sezione valuta la questione posta solo in termini astratti e generali, spettando all'ente, nella sua discrezionalità, ogni scelta gestionale.

Il d.l. 31 agosto 2013, n. 101, convertito, con modificazioni, dalla l. 30 ottobre 2013 n. 125, ha previsto, all'art. 4, comma 6, per le amministrazioni pubbliche, nel rispetto dei vincoli assunzionali vigenti e per un periodo limitato, la facoltà di un "reclutamento speciale" rivolto al superamento del precariato e alla riduzione dei contratti a tempo determinato, in alternativa alla procedura di assunzione a regime prevista dall'art. 35, comma 3 bis, d.lgs. n. 165/2001, come anche evidenziato nella circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri n. 5/2013 di indirizzo sull'applicazione delle disposizioni contenute nell'art. 4 citato.

La stabilizzazione dei contratti a tempo determinato è una facoltà che l'ente può esercitare al verificarsi dei presupposti che la rendono possibile secondo le regole, le procedure, i criteri e i limiti previsti dalla legislazione di settore.

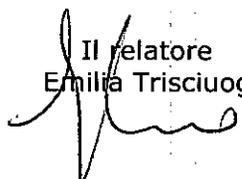
Tale scelta, però, deve essere sempre subordinata alla presenza di effettivi fabbisogni di personale, connessi alle funzioni istituzionali dell'ente e rilevati nella relativa programmazione pluriennale in termini di disponibilità e tipologia di posti vacanti nella dotazione organica, nonché alla presenza di effettive capacità assunzionali, nel rigoroso rispetto dei vincoli normativi alla spesa del personale e alle disponibilità finanziarie programmate nel bilancio.

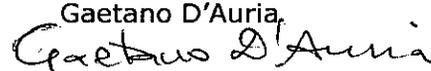
\*\*\*

Nelle sopra esposte considerazioni è il deliberato della Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Toscana - in relazione alla richiesta formulata dal Sindaco del Comune di Tavarnelle Val di Pesa, trasmessa per il tramite del Consiglio delle autonomie con nota prot. n. 10882/1.13.9 del 16 giugno 2014.

Copia della presente deliberazione è trasmessa al Presidente del Consiglio delle autonomie locali della Regione Toscana, e, per conoscenza, al Sindaco e al Presidente del Consiglio comunale di Tavarnelle Val di Pesa.

Firenze, 3 dicembre 2014

Il relatore  
Emilia Triscioglio  


Il presidente  
Gaetano D'Auria  


Depositata in Segreteria il 4 dicembre 2014

Il funzionario preposto al Servizio di supporto

Claudio Felli  
