



REPUBBLICA ITALIANA

CORTE DEI CONTI

La Sezione del controllo per la Regione Sardegna

composta dai magistrati:

Dott. Francesco Petronio	Presidente
Dott. ^{ssa} Maria Paola Marcia	Consigliere
Dott. ^{ssa} Valeria Mistretta	Consigliere
Dott. ^{ssa} Michela Muti	Primo Referendario
Dott. ^{ssa} Elisabetta Usai	Primo Referendario
Dott. Giuseppe Lucarini	Referendario - relatore

nella camera di consiglio del 5 febbraio 2019;

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

VISTO lo Statuto speciale della Regione Autonoma della Sardegna approvato con la legge costituzionale n. 3 del 26 febbraio 1948;

VISTO il decreto del Presidente della Repubblica n. 21 del 16 gennaio 1978, come modificato dal decreto legislativo n. 74 del 9 marzo 1998, recante "*Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Sardegna concernente il controllo sugli atti della Regione*";

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214;

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*" e, in particolare, l'art. 7, comma 8;

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

VISTA la richiesta di parere prot. n. 2855 del 7.11.2018 formulata dal Sindaco del Comune di Genuri, trasmessa alla Sezione regionale di controllo con nota del Consiglio delle Autonomie Locali prot. n. 690 del 6 dicembre 2018;

VISTA la nota n. 77626766 del 27.12.2018 con la quale il Presidente della Sezione ha nominato relatore del parere in questione il Referendario Giuseppe Lucarini;

VISTA la nota del 16 gennaio 2019 con la quale il relatore ha deferito la proposta di parere per la discussione collegiale;

VISTA l'ordinanza n. 1/2019 del 18.1.2019 con la quale il Presidente della Sezione ha convocato la camera di consiglio per il giorno 21.1.2019 per deliberare sul parere richiesto;

VISTA la decisione collegiale di rinviare a successiva camera di consiglio la deliberazione sul parere richiesto;

VISTA l'ordinanza n. 2/2019 del 4.2.2019 con la quale il Presidente della Sezione ha convocato in data odierna la Sezione stessa per deliberare sul parere richiesto;

UDITO il relatore, Referendario Giuseppe Lucarini

PREMESSO

Il Consiglio delle Autonomie Locali della Regione Autonoma della Sardegna, il giorno 6 dicembre 2018 ha trasmesso a questa Sezione una richiesta di parere del 7.11.2018, formulata dal Sindaco del Comune di Genuri ai sensi dell'art. 7, co. 8, della L. 131/2003, ritenendola ammissibile.

L'Ente locale, premettendo di avere una popolazione di 311 abitanti, formula alla Sezione un quesito inerente alla corretta applicazione dell'art. 1, co. 562, della legge n. 296/2006, relativo ai limiti assunzionali per gli enti non sottoposti al patto di stabilità interno. Chiede in particolare *"se, nel rispetto del corrispondente ammontare della spesa del personale dell'anno 2008, l'ente debba anche contenere il numero di unità da assumere rispetto al numero delle cessazioni (tante assunzioni quante cessazioni intervenute), oppure se possa procedere a più assunzioni (part time) a fronte di un'unica cessazione (full time). Si chiede ad esempio se l'ente possa assumere due part time a 18 ore a fronte di una sola cessazione full time a 36 ore, indipendentemente dalle categorie professionali di appartenenza ma con il rispetto del tetto di spesa complessivo del 2008."*

QUESTIONI DI AMMISSIBILITA'

Il Collegio è tenuto a verificare, in via preliminare, la sussistenza contestuale dei requisiti di ammissibilità soggettiva e oggettiva del parere richiesto.

Quanto al profilo soggettivo, la funzione consultiva è sollecitata dal Sindaco, titolare, ai sensi dell'art. 121 della Costituzione, della rappresentanza del Comune, ente annoverato tra quelli dotati di legittimazione attiva ai sensi dell'art. 7, co. 8, L. 131/2003. La richiesta di parere, inoltre, risulta ritualmente presentata per il tramite del Consiglio delle autonomie locali, con conseguente sua ammissibilità soggettiva.

Quanto ai profili oggettivi di ammissibilità, è opportuno evidenziare il quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento.

La legge n. 131/2003, come noto, ha intestato alle Sezioni regionali di controllo della Corte di conti la funzione consultiva, prevedendo la possibilità per Regioni ed Enti locali di chiedere *"pareri in materia di contabilità pubblica"* (art. 7, co. 8, legge n. 131/03 cit.).

L'inerenza del quesito proposto alla materia della contabilità pubblica rappresenta, pertanto, una prima condizione di ammissibilità oggettiva della

richiesta di parere. In proposito, per l'esatta delimitazione del perimetro della menzionata materia, la giurisprudenza contabile si è pronunciata a più riprese. In sintesi, con deliberazione n. 5 del 17.2.2006, la Sezione delle Autonomie, affrontando fattispecie diversa da quella oggetto del presente parere, ha ricondotto la contabilità pubblica "... *alla normativa 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 e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria - contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli.*".

La medesima deliberazione n. 5/2006 ha inoltre evidenziato come la nozione di contabilità pubblica strumentale all'esercizio della funzione consultiva debba essere limitata e riferita ad attività contabili in senso stretto, non potendo le Sezioni regionali di controllo diventare organi di consulenza generale delle autonomie locali.

La menzionata nozione è stata poi richiamata e confermata dalle SS.RR. della Corte dei conti con deliberazione n. 54/2010 che ha ribadito l'esigenza di evitare interferenze tra funzione consultiva e le altre funzioni intestate alla Corte dei conti, così come con la funzione amministrativa, affermando che "... *l'ausilio consultivo ... deve essere reso senza costituire un'interferenza con le funzioni requirenti e giurisdizionali, e ponendo attenzione ad evitare che, di fatto, si traduca in un'intrusione nei processi decisionali degli enti territoriali.*".

Tanto premesso, ritiene il Collegio che il quesito in esame, attinente all'interpretazione di una norma relativa ai limiti assunzionali imposti ai Comuni di piccole dimensioni, sia inerente alla materia della contabilità pubblica, per come precisata dalla giurisprudenza innanzi richiamata.

L'introduzione di limiti alle facoltà assunzionali, infatti, ha il chiaro fine del contenimento della spesa pubblica e, conseguentemente, di preservare gli equilibri di bilancio ed i saldi di finanza pubblica.

Tuttavia, la richiamata necessità di non interferire con la funzione amministrativa, né con altre funzioni intestate alla Corte dei conti e altre Magistrature, induce la Sezione di ritenere ammissibile il quesito riconducendo lo stesso a generalità e astrattezza, in tal modo potendosi formulare osservazioni di carattere generale idonee a chiarire il quadro normativo all'interno del quale il Comune, sotto la sua esclusiva responsabilità, compirà le scelte ritenute più opportune.

MERITO

Il quesito formulato dal Comune di Genuri attiene alla corretta interpretazione dell'art. 1, co. 562 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (finanziaria 2007) secondo cui *"per gli enti non sottoposti alle regole del patto di stabilità interno, le spese di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali, non devono superare il corrispondente ammontare dell'anno 2008. Gli enti di cui al primo periodo possono procedere all'assunzione di personale nel limite delle cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nel precedente anno, ivi compreso il personale di cui al comma 558."*

È opportuno premettere, per la corretta ricostruzione del quadro normativo in cui ricondurre il quesito in esame, che a seguito dall'abolizione del patto di stabilità interno e la sua sostituzione con il nuovo vincolo dell'equilibrio di bilancio - cui tutti i Comuni sono assoggettati - la legge 28.12.2015 n. 208 (stabilità 2016) ha previsto l'ultrattività dei vincoli assunzionali introdotti dall'art. 1, co. 562 della legge finanziaria 2007, prevedendo che *"le norme finalizzate al contenimento della spesa di personale che fanno riferimento al patto di stabilità interno si intendono riferite agli obiettivi di finanza pubblica recati dai commi da 707 a 734. Restano ferme le disposizioni di cui all'articolo 1, comma 562, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e le altre disposizioni in materia di spesa di personale riferite agli enti che nell'anno 2015 non erano sottoposti alla disciplina del patto di stabilità interno"* (comma 762, art. 1, legge n. 208/2015 cit.).

Tanto premesso, osserva la Sezione come il Comune di Genuri, avendo una popolazione inferiore ai 1.000 abitanti, non è mai stato assoggettato al patto di stabilità interno, con la conseguenza che, ai sensi del richiamato art. 1, co. 762 della legge n. 208/2015, per esso continuano a trovare applicazione le disposizioni contenute nell'art. 1, co. 562 della legge n. 296/06 rappresentate da un tetto complessivo alla spesa del personale - che non deve essere superiore a quella registrata nell'esercizio 2008 - e dalla possibilità di procedere all'assunzione di nuovo personale nel limite delle cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato intervenute nel precedente anno.

In proposito, osserva la Sezione che i limiti alle facoltà assunzionali introdotti nel tempo dal legislatore a partire dalla legge finanziaria n. 296/2006, diversamente declinati a seconda della natura, dimensione ed eventuale virtuosità dell'ente destinatario del vincolo, hanno rappresentato e tutt'ora rappresentano un efficace strumento per il contenimento della spesa corrente ai fini del coordinamento della finanza pubblica.

La funzione di tali norme è rappresentata dal contenimento della spesa del personale, come peraltro esplicitato dall'art. 1, co. 762, legge n. 208/2015 – innanzi richiamato - che espressamente si riferisce alle *"norme finalizzate al contenimento della spesa di personale"*.

L'evidenziata comune *ratio* sottesa a tutte le norme che hanno introdotto vincoli alla capacità assunzionale, rappresenta ad avviso della Sezione un argomento di particolare pregnanza per rispondere al quesito formulato, nel senso che ciò che assume rilevanza per le assunzioni di nuovo personale a tempo indeterminato – nei Comuni con popolazione inferiore ai 1.000 abitanti - è il rispetto del tetto di spesa previsto dall'art. 1, co. 562, legge n. 296/06 e l'intervenuta cessazione di rapporti di lavoro a tempo indeterminato nell'esercizio che precede l'assunzione o nei precedenti esercizi, se la capacità assunzionale sia rimasta inutilizzata (SS.RR. controllo, deliberazione 11 novembre 2010, n. 52).

Osserva inoltre la Sezione che il vincolo previsto dal comma 562 si appunta principalmente sul rispetto del limite di spesa; tuttavia è anche rilevante, per l'esercizio della capacità assunzionale, il riferimento al parametro della corrispondenza numerica

tra personale cessato e personale assumibile stabilito nel secondo periodo del comma 562, in base al quale gli enti *"possono procedere all'assunzione di personale nel limite delle cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nel precedente anno"*.

Resta da chiarire se tale limite potrebbe, comunque, considerarsi rispettato nel caso in cui ad una cessazione di personale a tempo pieno facciano seguito due assunzioni *part time* al 50 per cento. Ove si accedesse a tale opzione interpretativa le eventuali assunzioni *part time* non dovrebbero, nel tempo, essere liberamente trasformate a tempo pieno, per evitare l'elusione del menzionato limite e tenuto conto che l'eventuale trasformazione a tempo pieno potrebbe essere configurata una *"nuova assunzione"*, secondo il consolidato orientamento giurisprudenziale, con la conseguente applicazione dei pertinenti limiti alla capacità assunzionale del singolo ente.

Il comma 562 non prevede, invece, limitazioni con riferimento al livello funzionale, basandosi principalmente sul rispetto del limite di spesa complessiva. Ad avviso del Collegio, pertanto, un'interpretazione del menzionato comma nel senso di consentire unicamente una sostituzione *"per teste"* del personale cessato e/o una sostituzione con corrispondenza di funzioni e categoria professionale, risulterebbe ingiustificatamente limitativa dell'autonomia organizzativa dell'ente locale.

Le considerazioni che precedono hanno trovato recente riscontro nella giurisprudenza contabile che, in fattispecie analoga a quella prospettata dal Sindaco di Genuri, ha avuto modo di affermare che il limite previsto dall'1, co. 562, legge 296/06 attiene unicamente al tetto di spesa ivi previsto e non anche ad una corrispondenza numerica tra personale cessato e personale assumibile perché, diversamente argomentando, si finirebbe con il prevedere *"... irragionevoli limitazioni alle prerogative di auto organizzazione degli enti di dubbia ammissibilità nel panorama delle misure di coordinamento finanziario che possono essere adottate nei confronti degli enti di autonomia territoriale"* (Corte dei conti, Sez. Reg. Contr. Basilicata, deliberazione n. 35/2018).

Quanto innanzi dovrebbe, inoltre, essere coordinato con il necessario rispetto delle ulteriori norme e principi regolatori delle assunzioni di personale nel pubblico impiego

rappresentate, in primo luogo, dal rapporto tra mobilità e accesso concorsuale, il tutto da raccordare, a livello programmatico, con la disciplina di cui all'art. 91 d.lgs. n. 267/2000 recante il piano triennale del fabbisogno di personale. Si pensi inoltre, a titolo meramente esemplificativo, al rispetto del nuovo vincolo di bilancio di cui all'art. 9 della legge n. 243/2012 e s.m.i., alla previa determinazione delle dotazioni organiche così come all'adempimento delle prescrizioni in materia di certificazioni dei crediti, ai sensi dell'art. 27, d.l. n. 66/2014.

Osserva tuttavia la Sezione che l'interpretazione dell'art. 1, co. 562, legge n. 296/2006 ha registrato, nel tempo, orientamenti giurisprudenziali difformi. Il riferimento, in particolare, è alla deliberazione n. 67/2012/PAR della Sezione regionale di controllo della Sardegna che, in fattispecie analoga a quella sollevata dal Comune di Genuri, ha fornito un'interpretazione del dato normativo nel senso della necessaria corrispondenza numerica tra cessazioni intervenute e capacità assunzionale. Si afferma nella menzionata deliberazione n. 67/2012 che *"... utilizzare il criterio dell'equivalenza della spesa (risparmio di spesa derivante dalle cessazioni = spesa nuove assunzioni) per gli enti non soggetti al patto di stabilità, potrebbe portare al paradosso che a fronte di un'unica cessazione l'Ente si troverebbe nelle condizioni di potere procedere a più assunzioni fino al totale utilizzo del risparmio di spesa ottenuto a fronte dell'unica cessazione intervenuta. E ciò in controtendenza rispetto all'esigenza di contenimento del numero dei dipendenti pubblici."*

Ad avviso del Collegio, il richiamato contrasto interpretativo, di per sé idoneo a rimettere la questione alla Sezione delle Autonomie, potrebbe essere risolto dando seguito al principio affermato dalla SRC Basilicata nella menzionata deliberazione n. 35/2018/PAR, nel senso di consentire l'utilizzo di capacità assunzionale con l'unico limite del rispetto del tetto di spesa dell'esercizio 2008, potendo i Comuni sotto i 1.000 abitanti, nell'esercizio della loro capacità assunzionale, prescindere sia dalla corrispondenza numerica tra personale cessato e personale assumibile, sia dalla corrispondenza funzionale (e connessa categoria professionale).

Quest'ultima interpretazione sembrerebbe peraltro confermata, in termini di principio, dalla recente deliberazione n. 548/2018/PAR resa dalla SRC Veneto che, in riferimento ad un Comune di 4.200 abitanti, ha sottolineato il nuovo e più elastico concetto di pianta organica introdotto dal DM 8 maggio 2018 attuativo della cd. riforma Madia del pubblico impiego di cui al d.lgs. n. 75/2017. Il menzionato DM 8.5.2018 reca linee guida ministeriali per la predisposizione dei piani dei fabbisogni di personale da parte delle amministrazioni pubbliche e, secondo la ricostruzione interpretativa fornita dalla SRC Veneto con la menzionata deliberazione n. 548/2018 *"... le citate linee di indirizzo ministeriali ... hanno ribadito ... il superamento del tradizionale concetto di dotazione organica, dimostratosi strumento non più appropriato al fine di operare scelte sul reclutamento del personale rispondenti alle nuove esigenze di flessibilità della PA. La dotazione organica, invero, era rigidamente basata in ragione dei posti disponibili e delle figure professionali ivi contemplate."* (SRC Veneto, deliberazione n. 548/2018/PAR cit.).

Osserva il Collegio che la questione prospettata dal Comune di Genuri, oltre ad essere stata oggetto, nel tempo, di discordanti interpretazioni nella giurisprudenza contabile, potrebbe trovare una soluzione evolutiva alla luce del nuovo concetto di dotazione organica e i connessi margini di elasticità di cui possono disporre i Comuni di piccole dimensioni nell'esercizio della loro capacità assunzionale, nel rispetto del tetto di spesa. Il quesito proposto, pertanto, costituisce una questione di massima di particolare rilevanza che rientra nell'ambito applicativo dell'art. 6, co. 4, del d.l. n. 174/2012, come da ultimo modificato dall'art. 33, co. 2, del d.l. 91/2014, a norma del quale *"al fine di prevenire o risolvere contrasti interpretativi rilevanti per l'attività di controllo o consultiva o per la risoluzione di questioni di massima di particolare rilevanza, la Sezione delle autonomie emana delibera di orientamento alla quale le Sezioni regionali di controllo si conformano. Resta salva l'applicazione dell'art. 17, co. 31 del decreto legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, nei casi riconosciuti dal Presidente della Corte dei conti di eccezionale rilevanza ai fini del coordinamento della finanza pubblica ovvero qualora si tratti di applicazione di norme che coinvolgono l'attività delle Sezioni centrali di controllo"*.

L'esposta esigenza di una decisione nomofilattica induce questa Sezione a interpellare la Sezione delle autonomie, ovvero le Sezioni Riunite in sede di controllo, sul seguente quesito interpretativo:

"se, per la corretta applicazione dei limiti assunzionali di cui all'art. 1, co. 562 della legge n. 296/2006, sia possibile che a fronte di un'unica cessazione a tempo indeterminato e pieno, si possa procedere a più assunzioni a tempo parziale, nel rispetto della spesa del personale dell'anno 2008".

DELIBERA

di sospendere la pronuncia e di sottoporre al Presidente della Corte dei conti la valutazione dell'opportunità di deferire alla Sezione delle autonomie, ai sensi dell'art. 6, co. 4 del d.l. 174/2012, o alle Sezioni Riunite in sede di controllo, ai sensi dell'art. 17, co. 31 del d.l. 78/2009, la questione di massima in ordine alle problematiche interpretative descritte in narrativa.

ORDINA

che la deliberazione sia trasmessa, a cura della Segreteria, all'Ufficio di Presidenza della Corte dei conti, al Sindaco del Comune di Genuri, al Presidente del Consiglio delle Autonomie Locali della Sardegna.

Così deliberato in Cagliari nella camera di consiglio del 5 febbraio 2019.

Il Relatore

Giuseppe Lucarini

Il Presidente

Francesco Petronio

Depositata in segreteria in data 13 febbraio 2019

Il Dirigente

Dott. Paolo Carrus