



CORTE DEI CONTI

REPUBBLICA ITALIANA
Sezione regionale di controllo per la Calabria

composta dai Magistrati

Dr. Vincenzo LO PRESTI	Presidente
Dr. Francesco Antonio MUSOLINO	Consigliere
Dr.ssa Silvia SCOZZESE	Consigliere
Dr.ssa Stefania Anna DORIGO	Referendario, Relatore

ha emesso la seguente

Deliberazione n. 17 /2019

VISTO l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

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;

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 il 16 giugno 2000;

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

VISTA la legge 5 giugno 2003 n. 131, avente a oggetto "*Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla L. Cost. 18 ottobre 2001, n. 3*";

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

VISTA la deliberazione n. 9/SEZAUT/2009/INPR della Sezione delle Autonomie approvata nell'adunanza del 4 giugno 2009, avente a oggetto "*Modificazioni ed integrazioni degli Indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo*";

VISTA la legge regionale 5 gennaio 2007, n. 1, istitutiva del Consiglio delle autonomie locali nella Regione Calabria;

VISTA la nota n. 3202 del 2018 con la quale il Sindaco del **Comune di Argusto (CZ)** ha formulato una richiesta di parere alla Sezione di controllo della Corte dei conti per la Regione Calabria, interessando a tal fine il Consiglio delle Autonomie Locali (CAL);

VISTA la nota del 26 novembre 2018 prot. n. 46253 con cui il CAL ha inoltrato alla Sezione la predetta richiesta di parere;

VISTA l'ordinanza n 6/2019 con la quale il Presidente di questa Sezione di controllo ha convocato la Sezione per l'odierna Camera di consiglio;

UDITO, nella camera di consiglio del 6 febbraio 2019, il relatore, Referendario Stefania Anna Dorigo;

FATTO

Con la nota riferita in epigrafe, il Sindaco del Comune di Argusto (CZ), Comune con popolazione inferiore a 1000 abitanti, ha premesso che l'Ente ha in organico un solo dipendente di ruolo, "a fronte delle 5 unità che risulterebbero dall'applicazione del rapporto medio dipendenti/abitanti per fascia demografica di appartenenza (abitanti pari a 514 al 1.1.2018)... di cui al Decreto del Ministero dell'Interno del 10.4.2017". Il Comune è stato inoltre interessato, negli ultimi anni, da cinque pensionamenti: n. 1 unità nel 2004, n. 1 nel 2006, n. 1 nel 2008, n. 1 nel 2010, n. nel 2011.

Ciò posto, il Sindaco "fermo restando il principio per il quale 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 (art. 1, comma 562, L. 296/2006), a fronte del fatto che nessuna cessazione è prevista per il 2018... chiede se l'Ente possa avvalersi delle quote residue che non sono state utilizzate dall'anno 2007 in poi".

DIRITTO

1. Ammissibilità del parere. L'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131 dispone che i Comuni, tramite il Consiglio delle Autonomie Locali, se istituito, possano richiedere alle Sezioni regionali di controllo della 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).

In merito ai profili soggettivi il quesito risulta ammissibile in quanto la domanda è posta dal Sindaco dell'Ente e inoltrata dal Consiglio Regionale delle Autonomie.

Riguardo poi all'ammissibilità oggettiva è necessario rammentare che la funzione consultiva della Corte dei conti è limitata, sotto il profilo oggettivo, alla "materia di contabilità pubblica".

La perimetrazione del significato e della portata dell'espressione "materia di contabilità pubblica" è stata oggetto di specifici interventi - in chiave ermeneutica - della Corte dei conti (cfr., tra le altre, la deliberazione della Sezione Autonomie del 27 aprile 2004 così come integrata e modificata dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9; la deliberazione della Sezione Autonomie n. 5/2006; la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54 del 2010; la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 27/2011; la deliberazione della Sezione Autonomie n. 3/2014).

Alla luce dei suddetti approdi ermeneutici, la "materia della contabilità pubblica" non va intesa come semplice tenuta delle scritture contabili e/o come normativa avente per oggetto le modalità di acquisizione delle entrate e di erogazione delle spese, ma non può neppure estendersi sino a ricomprendere tutti i vari ambiti dell'azione amministrativa "(.) con l'ulteriore conseguenza che le Sezioni regionali di controllo diventerebbero organi di consulenza generale della autonomie locali" (cfr. deliberazione della Sezione Autonomie n. 5/2006). Rientrano, quindi, nel perimetro di tale materia "la normativa ed i relativi atti applicativi che disciplinano in generale l'attività finanziaria che precede o che segue i relativi interventi di settore, ricomprendo in particolare la disciplina dei bilanci ed i relativi equilibri,

l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione ed i relativi controlli "(cfr. deliberazione della Sezione Autonomie n. 5/2006).

Peraltro, in una visione dinamica della materia che abbia per oggetto non solo la gestione del bilancio, ma anche la tutela dei suoi equilibri e della finanza pubblica in generale, la funzione consultiva delle Sezioni regionali della Corte dei conti può estendersi sino a ricomprendere tutti quei *"quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio"* (cfr. deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n.54/2010), e ciò anche se tali materie risultino estranee nel loro nucleo originario alla *"materia della contabilità pubblica"*.

Alla luce di quanto sopra, pertanto, devono ritenersi inammissibili le richieste di parere concernenti valutazioni su casi o atti gestionali specifici, tali da determinare un'ingerenza della Corte dei conti nella concreta attività dell'Ente e, in ultima analisi, una compartecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà e di indipendenza della Corte dei conti quale organo magistratuale.

Del pari, non possono ritenersi ammissibili richieste di parere per la cui soluzione *"non si rinvengono quei caratteri –se non di esclusività– di specializzazione funzionale che caratterizzano la Corte in questa sede, e che giustificano la peculiare attribuzione da parte del legislatore"* (cfr. Sezione Autonomie delibera n.3/2014), né istanze che, per come formulate, si sostanzino in una richiesta di consulenza generalizzata in merito a tutti i vari ambiti dell'azione amministrativa.

Infine, la funzione consultiva della Corte dei conti non può dar luogo ad interferenze con le funzioni requirenti e giurisdizionali della stessa Corte ovvero di altri organi giurisdizionali, e neppure vi può essere sovrapposizione fra i pareri resi e le altre verifiche compiute dalle medesime Sezioni Regionali in sede di controllo.

Ciò premesso, la questione prospettata risulta oggettivamente ammissibile, posto che il Comune di Argusto richiede l'interpretazione di una norma vincolistica in materia di personale. Come ricordato dalla Corte Costituzionale, *"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"* (Corte Cost. n. 61/2011); le disposizioni volte a contenere tale rilevante voce di costo si configurano, per pacifico orientamento del supremo giudice delle leggi, come *"principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica"* (Corte Cost., n. 108/2011).

Va da sé che, poiché i pareri resi dalla Corte dei conti hanno riguardo esclusivo alle questioni di natura generale ed astratta, essi non possono essere interpretati quale interventi atti a validare eventuali determinazioni *in itinere*, ovvero già assunte; sempre per evitare che gli orientamenti espressi dalla magistratura contabile possano interferire con concreti atti gestionali dell'Amministrazione richiedente, questa Sezione prenderà in esame il quesito formulato dal Comune di Argusto astraendolo da ogni riferimento alla fattispecie concreta sottostante e offrendo esclusivamente una lettura interpretativa delle norme di contabilità pubblica che regolano la materia in oggetto.

2. Il merito del parere. Il quesito formulato dal Sindaco di Argusto riguarda la possibilità, per l'Ente, di utilizzare i c.d. resti assunzionali, ossia le *“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”* (cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 25/2017/QMIG).

L'art. 3, comma 5, d.l. 90/2014 ha previsto questo istituto stabilendo che *“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... 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... 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; è altresì consentito l'utilizzo dei residui ancora disponibili delle quote percentuali delle facoltà assunzionali riferite al triennio precedente”*.

La disposizione citata si applica dunque, a partire dall'esercizio 2014, ai Comuni soggetti al c.d. patto di stabilità interno (PSI). È noto negli anni dal 2009 al 2012 sono stati assoggettati alle regole del PSI le Regioni, le Province e i Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti. A partire dal 2013 è stata prevista l'estensione dei vincoli del patto ad una platea più ampia di enti, quali i Comuni con popolazione compresa tra 1.001 e 5.000 abitanti, ai sensi dell'articolo 31, comma 1, della legge n. 183/2011; a partire dall'esercizio 2016 è cessata l'applicazione di tutte le norme concernenti la disciplina del patto di stabilità interno degli enti locali, fermi restando gli adempimenti relativi al monitoraggio ed alla certificazione del patto 2015 (art. 1, comma 707, della legge di stabilità 2016, L. n. 208/2015).

Questa scelta è conseguenza dell'applicazione della L. n. 243/2012 (legge rafforzata, attuativa della riforma costituzionale sul *“pareggio di bilancio”*, realizzata con la Legge Costituzionale n. 1/2012). Allo scopo di garantire il rispetto degli equilibri contabili, l'art. 9 della L. 243/2012 ha infatti imposto agli enti locali, in un primo tempo, il rispetto di ben quattro saldi di bilancio, poi sostituiti - con le modifiche introdotte al citato articolo dalla L. 164 del 2016 - dall'unico saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali. Il rispetto del *“saldo unico”* (c.d. obiettivo di finanza pubblica) è stato poi attuato, a decorrere dall'anno 2017, dall'art. 1, c. 466 della L. 232/2016 (c.d. legge di bilancio per il 2017); il rispetto del *“saldo obiettivo”* è vincolante per tutti gli enti, indipendentemente dalle loro dimensioni.

Tornando, dopo questo breve *excursus*, alla disciplina dei *“resti assunzionali”*, la recente deliberazione n. 25/2017/QMIG della Sezione delle Autonomie di questa Corte ha chiarito che: *“bisogna tenere distinte la capacità assunzionale di competenza, che è quella determinata nell'anno in cui si intende procedere all'assunzione sulla base della spesa relativa alle cessazioni intervenute nell'anno precedente, e la capacità assunzionale maturata nel triennio precedente secondo le regole all'epoca vigenti, ma non utilizzata in tutto o in parte. Quest'ultima rappresenta i cosiddetti resti assunzionali, che integrano spazi finanziari maturati che si sommano alla prima, individuati secondo il principio di diritto enunciato nella deliberazione n. 28/SEZAUT/2015/QMIG”*. La deliberazione n. 28/SEZAUT/2015/QMIG ha poi affermato che: *“Il riferimento *“al triennio precedente”* inserito nell'art. 4, comma 3, del d.l. n. 78/2015, che ha integrato l'art. 3, comma 5, del d.l. n. 90/2014, è da intendersi in senso dinamico, con scorrimento e calcolo dei resti, a ritroso, rispetto all'anno in cui si intende effettuare le assunzioni”*.

Come già evidenziato, la disciplina descritta non era applicabile agli enti non soggetti al PSI, per i quali vigeva la disposizione generale dell'art. 1, comma 562, L. 296/2006: *“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”*.

Il venir meno, a partire dall'esercizio 2016, del PSI ha reso necessario coordinare la disciplina degli enti in precedenza non soggetti al patto e di quelli da sempre ad esso assoggettati; tale coordinamento ha avuto luogo con l'art. 1, comma 762 della L. 208/2015, che ha stabilito: *“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”*.

A giudizio della Sezione, per quanto attiene agli specifici limiti all'assunzione del personale a tempo indeterminato, la distinzione fra enti originariamente assoggettati e non assoggettati al PSI permane: infatti, se sotto questo aspetto i limiti assunzionali di cui all'art. 3, comma 5, d.l. 90/2014 fossero stati estesi a tutti gli enti locali – tenendo conto che per tutti i Comuni vale, a partire dal 2016, il rispetto del c.d. saldo obiettivo – non vi sarebbe stata necessità che l'art. 1, comma 762 della L. 208/2015 facesse salvo il disposto dell'articolo 1, comma 562, della legge 27 dicembre 2006, n. 296. Quest'ultima disposizione, nello stabilire che gli enti originariamente non assoggettati al PSI possono procedere all'assunzione di personale nel limite delle cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nel precedente anno, si pone chiaramente in contrasto con i limiti e le capacità assunzionali tracciati dall'art. 3, comma 5, d.l. 90/2014; quindi, la sua integrale salvezza ad opera dell'art. 1, comma 762 della L. 208/2015 non può che confermare la attuale sussistenza di differenti limiti assunzionali fra enti di piccole dimensioni e enti superiori ai 1000 abitanti.

L'interpretazione in esame sembra quella più rispettosa della *ratio* della disciplina dei “resti assunzionali”. Infatti, tale istituto trova la sua ragion d'essere nella circostanza che enti assoggettati a specifici e rigorosi limiti di spesa, limitando la loro capacità assunzionale anche *ultra vires*, avevano conseguito risparmi maggiori rispetto a quelli previsti dalla normativa; per tale motivo, il legislatore consentiva che questo *surplus* “virtuoso” di risparmio potesse essere utilizzato successivamente, purché entro il quarto anno dal suo conseguimento.

Nel caso degli enti di piccole dimensioni, non si può parlare di *“residui ancora disponibili delle quote percentuali delle facoltà assunzionali”* (cfr. art. 3, comma 5, d.l. 90/2014) perché non vi era, in passato, alcuna imposizione di quote percentuali alle facoltà assunzionali. Se, venuto meno il PSI, la disposizione in esame venisse applicata a tutti i Comuni, gli enti di ridotte dimensioni avrebbero tutti “resti assunzionali” pienamente disponibili, avendo ottenuto pregressi “risparmi” sulle quote percentuali delle facoltà assunzionali non per virtuosità comportamentale ma non applicabilità nei loro confronti, nel pregresso, degli stringenti limiti assunzionali tracciati dal d.l. 90/2014.

In definitiva, quindi, la Sezione ritiene tuttora non applicabile ai Comuni con popolazione inferiore ai 1000 abitanti la disciplina dei “resti assunzionali” di cui all'art. 3, comma 5, d.l. 90/2014.

P.Q.M.

nelle sopra esposte considerazioni è il parere reso dalla Sezione di controllo della Corte dei conti per la Regione Calabria in merito al quesito inoltrato dal Comune di Argusto (CZ).

La presente deliberazione verrà inviata, a cura della Segreteria della Sezione, al Sindaco e all'Organo di Revisione del Comune di Argusto (CZ).

Così deliberato in Catanzaro, nella Camera di consiglio del giorno 21 febbraio 2019

Il Relatore

f.to Stefania Anna DORIGO

Il Presidente

f.to Vincenzo LO PRESTI

Depositato in segreteria il giorno 21 febbraio 2019

Il Direttore di Segreteria

f.to Elena RUSSO