



La

# Corte dei Conti

N. 3/CONTR/11

A Sezioni riunite in sede di controllo  
composte dai magistrati:

Presidente:	Luigi	GIAMPAOLINO
Presidenti di sezione:	Giuseppe S. Maurizio	LAROSA MELONI
Consiglieri:	Mario Ernesto Carlo Antonio Giovanni Mario Vincenzo Enrico Giorgio Vincenzo Franco Cinzia Natale A.M:	FALCUCCI BASILE CHIAPPINELLI FRITTELLA COPPOLA NISPI LANDI GUIZZI FLACCADORO CANCELLIERI PALOMBA MASSI BARISANO D'AMICO
Primo Referendario:	Alessandra	SANGUIGNI

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, e successive modificazioni;

visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione 16 giugno 2000, n. 14/DEL/2000, poi modificato, dalle stesse Sezioni, con le deliberazioni 3 luglio 2003, n. 2, e 17 dicembre 2004, n. 1, e dal Consiglio di Presidenza con la deliberazione 19 giugno 2008, n. 229, e, in particolare, l'art. 6, comma 2;

visto l'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

visto l'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102;

vista la deliberazione della Sezione regionale di controllo per la regione Marche n. 696/2010/PAR, del 26 ottobre 2010, di remissione della questione di massima di particolare rilevanza sulla richiesta presentata dal Comune di Sant'Ippolito (PU);

vista l'Ordinanza Presidenziale 18 novembre 2010 di deferimento alle Sezioni riunite in sede di controllo della questione prospettata dalla Sezione regionale di controllo nella delibera sopra richiamata;

udito, nella camera di consiglio del 16 dicembre 2010, il relatore Cons. Carlo CHIAPPINELLI

#### DELIBERA

di adottare la seguente pronuncia.

Dispone che, a cura della Segreteria delle Sezioni riunite, copia della presente deliberazione e del relativo allegato, sia trasmessa alla Sezione regionale di controllo per la Regione Marche per le conseguenti comunicazioni al Comune interessato, nonché alla Sezione delle Autonomie, alle Sezioni riunite per la Regione siciliana ed alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

IL RELATORE

F.to Carlo CHIAPPINELLI

IL PRESIDENTE

f.to Luigi GIAMPAOLINO

Depositato in segreteria il 25 gennaio 2011.

IL DIRIGENTE

F.to Patrizio MICHETTI

1. Con Deliberazione n. 696/2010/PAR del 26 ottobre 2010, la Sezione regionale di controllo per le Marche ha deferito alle Sezioni riunite in sede di controllo, per il tramite del Presidente della Corte dei conti, ai sensi dell'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, questioni di massima di particolare rilevanza.

La problematica posta dalla Sezione scaturisce dal parere richiesto dal Sindaco del comune di Sant'Ippolito, riguardante la possibilità per l'ente, di procedere all'assunzione di personale per assicurare, in forma associata, i servizi già svolti della disciolta comunità montana del Metauro, tenuto conto della vigente normativa in materia di limitazione all'assunzione di personale e in particolare delle norme in merito contenute nel decreto legge n. 78 del 2010, convertito dalla legge n. 122 del 2010. Nella delibera di rimessione si evidenzia quanto disciplinato dalla legge n. 18 del 2008 della Regione Marche, successivamente modificata con l. r. n. 20/2009 e dall'art. 20 l.r. n. 31/2010, con riguardo ai rapporti successivi e ai connessi profili finanziari.

Sulla base di tali elementi, qui sinteticamente riassunti, la Sezione regionale di controllo per le Marche ha posto le seguenti questioni di massima:

*A) Se per i comuni non soggetti al patto di stabilità si applichi o meno l'art. 14, comma 9, del DL 78/2010, che ha modificato il comma 7 dell'art. 76 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, e che prevede la regola del turn-over del 20%, o se prevalga la specificità del comma 562 dell'art. 1 della legge 296/2006, secondo cui possono procedere all'assunzione di personale nel limite delle cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nel precedente anno, impregiudicata l'eventuale valutazione di compatibilità con il quadro costituzionale di riferimento delineato in base ai principi affermati con sentenza 390/2004 dalla Consulta.*

*B) Se debba essere considerato criterio generale che le spese di personale, anche per gli enti non soggetti al patto di stabilità, quando sono sostenute da soggetti esterni ai quali, a vario titolo, è affidato il perseguimento di finalità istituzionali del Comune, debbano essere riferite all'ente suddetto a prescindere dall'esistenza di norme specifiche in tal senso, considerato che sia l'art. 76, comma 1, del DL 112/2008,*

*convertito nella legge 133/2008, oggi abrogato, che integrava l'articolo 1, comma 557, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, sia l'art. 14, comma 7, DL 78/2010, che introduce il comma 557 bis all'art. 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, sembrano riferirsi esclusivamente agli enti soggetti al patto di stabilità e fanno esclusivo riferimento ai soggetti a vario titolo utilizzati, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, in strutture e organismi variamente denominati partecipati o comunque facenti capo all'ente.*

*C) Se tra gli enti "comunque facenti capo all'ente" di cui al comma 557 bis all'art. 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, debbano essere considerati anche quelli autonomamente soggetti al rispetto di una disciplina autonoma in materia di patto di stabilità e vincolo di spese del personale.*

2. Nella ampia ricostruzione operata dalla Sezione remittente affiorano diverse tematiche, non tutte refluenti direttamente nelle questioni di massima poste, e che, se, come tali, non necessitanti di espressa determinazione, concorrono, peraltro, ad utilmente definirne il complessivo quadro di riferimento, anche ai fini della configurazione della "pronuncia di orientamento generale", da adottare da queste Sezioni riunite, ai sensi dell'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, "al fine di garantire la coerenza nell'unitaria attività svolta dalla Corte dei conti per le funzioni che ad essa spettano in materia di finanza pubblica, anche in relazione al federalismo fiscale", in ordine a "questioni risolte in maniera difforme dalle sezioni regionali di controllo, nonché sui casi che presentano una questione di massima di particolare importanza".

Si è riscontrato, da parte della stessa Sezione regionale remittente, che la richiesta di parere non è pervenuta per il tramite (cfr. art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003) del Consiglio delle Autonomie Locali, organo di rilievo costituzionale, previsto dall'art. 123 della Costituzione (nel testo introdotto dall'art. 7 della legge costituzionale 3 del 2001), che risulta istituito nelle Marche con l. r. 10 aprile 2007 n. 4.

Nella specie - al di là dello specifico merito della concreta vicenda gestionale (cui per consolidata giurisprudenza appare del tutto estranea ogni valutazione di queste Sezioni riunite) - risulta invero da non trascurare il raccordo tra livelli territoriali diversi e di,

conseguenza, di competenze e risorse afferenti a bilanci differenti, ma unitariamente tenuti al rispetto dei vincoli, anche di matrice europea, di contenimento della spesa. A fronte di ciò, va, dunque, considerato, di massima, l'ulteriore rilievo che può assumere, anche ai fini della richiesta di parere a questa Corte, il ruolo dell'Organo permanente di consultazione e di raccordo fra la Regione e gli Enti locali, inteso a promuovere meccanismi concertativi e di collaborazione tra i diversi livelli territoriali di governo.

Sempre in questo preliminare inquadramento, appare utile un richiamo, seppure in sintesi, alla giurisprudenza della Corte costituzionale, in cui appare consolidato l'orientamento secondo cui norme statali, che fissano limiti alla spesa delle Regioni e degli enti locali, possono qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, in presenza di una duplice condizione. In particolare, le norme statali si devono limitare a porre obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente e non devono prevedere in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi; la disciplina dettata dal legislatore non deve ledere il generale canone della ragionevolezza e proporzionalità dell'intervento normativo rispetto all'obiettivo prefissato (cfr., *ex multis*, da ultimo, sentenza 17 novembre 2010 n. 326, in un percorso avviato con la sentenza n. 417/2005; cfr. anche sentenza n.169/2007, in cui si rinvencono ulteriori riferimenti alla giurisprudenza costituzionale in proposito maturata). Tali principi risultano ripresi, proprio con riguardo alle Comunità montane, nella sentenza n. 237/2009, richiamata dalla Sezione remittente, e nella più recente citata sentenza n. 326/2010, in relazione alla competenza statale concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica, attraverso la fissazione dei relativi principi fondamentali, anche ove incidano su un ambito materiale, quale quello relativo alle comunità montane, rimesso alla potestà legislativa residuale delle Regioni. E, in proposito, si ricorda che la stessa Corte costituzionale, nella sentenza n. 27/2010, ha osservato che «alle comunità montane è stata attribuita la natura giuridica di ente autonomo, quale «proiezione dei comuni che ad essa fanno capo» o di «unioni di comuni, enti locali costituiti fra comuni montani» (sentenza n. 244/2005) e si è stabilito che spetta alle Regioni in via residuale, ai sensi del quarto comma dell'art. 117 Cost., la competenza legislativa in ordine alla loro disciplina, salva la possibilità di ricondurre ai

principi di coordinamento della finanza pubblica quelle norme dettate per il contenimento della spesa pubblica”.

Tali aspetti, in estrema sintesi richiamati, al fine di evidenziare la complessità del sotteso quadro di riferimento, si aggiungono a quelli ulteriormente segnalati nella relazione trasmessa, riferiti alla sentenza n. 390/2004, sempre della Corte costituzionale, in tema di vincoli assunzionali, in ordine ai quali, come puntualmente osservato dalla stessa Sezione remittente, va comunque considerato il nuovo complessivo quadro giuridico di riferimento, più avanti esposto.

**3.** Passando al merito, le questioni poste vanno esaminate, seppure nell’unitario cennato contesto di riferimento, a partire dalla prima, riportata sub A), riferita ai vincoli assunzionali per i comuni non soggetti al patto di stabilità, alla luce della novella posta dall’art. 14, comma 9, del DL 78/2010.

Al riguardo, si rinvengono sull’argomento orientamenti difformi, ovvero diversi accenti da parte delle Sezioni regionali di controllo che si sono espresse (cfr. Sezione Piemonte, n. 46/PAR/2010 del 29 giugno 2010 e n. 51/2010/SRCPIE/PAR del 9 settembre 2010; Sezione Puglia, n. 55/PAR/2010 dell’8 luglio 2010; Sezione Lombardia, n. 862/2010 del 15 settembre 2010; n. 989/2010 dell’ 8 novembre 2010, che richiama, in senso conforme, della stessa Sezione, n. 955/2010/PAR e n. 965/2010/PAR; Sezione Liguria, n. 82/2010 di rimessione alle Sezioni riunite; Sezione Toscana n. 160/2010/PAR del 17 novembre 2010 e n. 208/2010/PAR del 9 dicembre 2010; Sezione Veneto, n. 227/2010 del 9 novembre 2010). Si osserva, altresì, che la questione investe la generale problematica del permanere o meno della diversità della disciplina in tema di spesa per il personale tra enti sottoposti alla disciplina del patto ed enti esclusi, tematica su cui, di recente, si sono pronunciate anche queste sezioni riunite.

Nella delibera delle SS.RR. n. 54/contr/10 del 17 novembre 2010 - ove si è affrontata *funditus* la tematica della attinenza alla contabilità pubblica delle richieste di parere -, sono state richiamate proprio le norme oggetto di esame, e cioè il comma 557 ed il successivo comma 562 dell’art. 1 della legge n. 296 del 2006.

Sempre con specifico riferimento alla materia, nella delibera delle SS.RR. n. 52/contr/10, del 11 novembre 2010, si è precisato:”*La questione sottoposta all’esame,*

*che concerne la possibilità di disporre assunzioni di personale da parte degli enti locali non sottoposti alla disciplina del patto di stabilità interno, è inerente all'interpretazione di un vincolo posto nell'ambito delle norme rivolte a stabilire il concorso degli enti locali al raggiungimento degli obiettivi generali di finanza pubblica. Si è poi affermato che "L'argomento controverso, pur riguardando la materia del personale, può ritenersi coerente sia con le competenze della Sezione regionale, sia con le finalità alle quali è rivolto l'esercizio della funzione di orientamento assegnata a queste Sezioni Riunite, in quanto involge la problematica del rispetto dei vincoli alla spesa imposti dalle leggi finanziarie agli enti locali al fine di richiedere il loro concorso al raggiungimento dell'equilibrio complessivo della finanza pubblica".*

In particolare, sempre nella stessa delibera SS.RR. n. 52/contr/10 viene rintracciata la *ratio* della diversità della disciplina in tema di spesa per il personale tra enti sottoposti alla disciplina del patto ed enti esclusi, facendo emergere, nello stesso tempo, i punti di contatto. Viene infatti chiarito che tale diversità *"trova ragione nel fatto che per i primi la spesa di personale negli esercizi considerati risultava assoggetta alle limitazioni del patto e quindi interessata a restrizioni di carattere generale. Per gli enti non assoggettati al patto di stabilità i limiti alla spesa per il personale costituivano, invece, la misura più rilevante imposta per il concorso al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica"*.

Su tale impianto di massima - chiave di lettura dei vincoli posti dalla normativa rivolta a stabilire il concorso degli enti locali al raggiungimento degli obiettivi generali di finanza pubblica - merita di essere sottolineata la esigenza, rappresentata sempre nella delibera SS.RR. n. 52/contr/10, di un esame anche sistematico delle disposizioni intervenute nel tempo, in quanto esiste una continuità tra esse, atteso che *"le varie norme che hanno posto misure a carico della spesa di personale degli enti locali, contenute nelle leggi finanziarie, risultano tra loro collegate"* .

A conferma di tale assunto appare dunque opportuna una sintetica ricostruzione del complesso quadro normativo, necessaria per il corretto inquadramento della problematica.

Come noto, la disciplina relativa alla spesa di personale ed alle assunzioni applicabile nei Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti è mutata più volte negli ultimi

anni: le modifiche normative che si sono succedute hanno peraltro individuato, quale principale norma di riferimento, l'art. 1, comma 562 della legge finanziaria per il 2007 (legge 27 dicembre 2006, n. 296). Tale norma prevede l'obbligo di contenere la spesa di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, con esclusione degli oneri relativi agli adeguamenti contrattuali, nei limiti dell'ammontare impegnato nell'anno 2004 e, congiuntamente, il divieto di procedere a nuove assunzioni di personale, se non nei soli limiti delle cessazioni dei rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nell'anno precedente (per il significato da attribuire a tale espressione, cfr. citata delibera SS.RR. n. 52/contr/10).

Va ricordato che su tale impianto della legge finanziaria per il 2007 si era innestata l'introduzione di possibili deroghe in base all'art. 3 comma 121 della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria per il 2008), fondate su parametri di virtuosità in termini di rapporto tra spesa di personale e spesa corrente, e di rapporto fra numero dei dipendenti e popolazione. Val la pena anche di rammentare che la disposizione normativa faceva riferimento all'art.19, comma 8 della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (norma che poneva, tra l'altro, in capo agli organi di revisione degli enti uno specifico obbligo di accertamento della sussistenza di adeguata motivazione in relazione ai documenti di programmazione del fabbisogno di personale, improntati al rispetto del principio di riduzione complessiva della spesa).

La disciplina è stata nuovamente modificata dall'articolo 76, comma 2, della legge 6 agosto 2008, n. 133 di conversione del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, in base a cui *“In attesa dell’emanazione del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui al comma 6, le deroghe previste dall’articolo 3, comma 121, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, sono sospese, ad eccezione dei comuni con un numero massimo di dipendenti a tempo pieno non superiore a dieci”*. Di particolare rilievo ai fini in discorso appare il comma 7 del medesimo art. 76, in base a cui (nella formulazione originaria) fino all'emanazione del dPCM citato, se il rapporto fra spesa di personale e spesa corrente è superiore al 50%, non è possibile procedere ad assunzioni a qualsiasi titolo. In tal modo il Legislatore ha inteso conferire ulteriore e generale rilievo all'analisi della rigidità del bilancio in termini di spesa di personale, quale *“requisito che condiziona l’assunzione di personale per tutti gli enti, pur in presenza delle altre*



*condizioni di ammissibilità*” (cfr. Sezione Lombardia n. 871 e n. 872 del 21 settembre 2010; Sezione Toscana n. 208 del 9 dicembre 2010 ).

Peraltro, il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, previsto dall’art. 76, comma 6, non è stato emanato e, nell’ambito della manovra finanziaria contenuta nel decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, sono stati ridisegnati i vincoli che gli enti locali sono tenuti ad osservare in relazione alla materia del personale, la cui *ratio* sistematica è evidentemente quella di corrispondere alle accentuate esigenze di contenimento della spesa.

Dalla ricognizione del quadro dispositivo, emerge, invero, pur nella chiara persistenza di una disciplina differenziata per i Comuni soggetti o meno al Patto, un collegamento tra le due tipologie di enti presi in considerazione, rinvenibile nella comune esigenza del concorso al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica in un settore, quale quello del personale, di indubbia rilevanza e di cui la stessa Corte, nelle diverse funzioni di controllo e referto sul costo del personale, ha, da sempre, evidenziato la incidenza.

A conferma di tale assunto, si osserva che la nuova disciplina contenuta nell’art. 14, commi 7-10, si pone nel solco della precedente impostazione normativa, prevedendo regole differenziate per i Comuni soggetti al Patto, con popolazione superiore ai 5000 abitanti, e per i Comuni non soggetti a detto vincolo finanziario, ma anche più generali previsioni, rinvenibili nella formulazione letterale e nella *ratio* sistematica.

Per i Comuni non soggetti al Patto rileva direttamente il comma 10, che sopprime la possibilità di deroghe, già contemplate nel terzo periodo del comma 562, introdotto dal menzionato comma 121 dell’art. 3 della legge finanziaria per il 2008 (legge 24 dicembre 2007, n. 244); la norma si accompagna all’abrogazione (operata dal comma 8 sempre dell’art. 14) del citato comma 2 dell’art. 76 del DL n. 112 del 2008 (che sospendeva le deroghe di cui al terzo periodo del comma 562), eliminando così del tutto la possibilità di deroga al regime delle assunzioni ivi prevista anche riguardo ai comuni con non più di dieci dipendenti.

Peraltro, ai fini che qui specificamente interessano, la sola parziale (terzo periodo del comma 562) soppressione, conferma, come puntualmente osservato già a livello regionale, la persistente vigenza della speciale disciplina per i Comuni non soggetti al

Patto contenuta nell'articolo 1, comma 562, della legge 296/2006 (senza possibilità di deroga). Su tale assunto di base appare convergere l'orientamento maturato dalle Sezioni regionali di controllo.

Maggiori incertezze sono emerse in ordine all'ambito di applicabilità del successivo comma 9. La norma in esame prevede la sostituzione del testo del comma 7 dell'art. 76 del DL n. 112 del 2008, convertito dalla legge n. 133 del 2008, disponendo una modifica della soglia della percentuale del rapporto tra spese del personale e spese correnti quale limite alle assunzioni, e introducendo un limite ulteriore, dato da una percentuale (il 20%) dell'importo della spesa di personale relativa alle cessazioni intervenute nell'anno precedente.

Si rinvengono, dunque, due distinte disposizioni: una riferita ad un limite quantitativo di carattere generale, parametrato sull'incidenza massima che la spesa di personale può presentare rispetto alle spese correnti (soglia, già ritenuta valevole ora per tutti gli enti locali, siano essi soggetti o meno al Patto, che muta, in base al DL 78/2010, dal 50 al 40%); e l'altra riferita ad un limite specifico in ordine alle nuove assunzioni. Appare dunque necessario esaminare partitamente le due distinte disposizioni, verificando, altresì, se da esse non possano emergere discrasie od incoerenze sistematiche.

La prima delle due disposizioni è stata, in prevalenza, ritenuta di generale applicazione sia per i Comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti, che per i Comuni con popolazione inferiore, non prevedendo espressamente limitazioni di ambiti applicativi ed essendo finalizzata ad un generalizzato contenimento delle spese del personale (Sezione Piemonte, n. 51/2010 cit.; Sezione Lombardia n. 871/2010 e n. 872/2010 del 21 settembre 2010; n. 989/2010 cit.; Sezione Veneto, n. 227/2010 cit.; Sezione Toscana n. 208/2010/PAR cit.; diversamente Sezione Liguria, n. 82/2010 cit.).

Pertanto, ancorché non sfuggano a queste sezioni riunite le motivazioni di una possibile ridefinizione normativa, ispirata a criteri di ulteriore modulazione, per quanto attiene allo specifico limite del parametro di rigidità nel bilancio nelle spese di personale - come del resto sotteso alla impostazione (rimasta, come si è detto, inattuata) del ricordato impianto previsionale di cui all'articolo 76, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112 convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 -, l'interpretazione prevalentemente

accolta appare sorretta, anche sul piano testuale, dall'assenza di esclusioni di tipo soggettivo.

Diverso profilo problematico concerne l'ambito applicativo della disposizione contenuta nella seconda parte dell'art. 76, comma 7, del DL n. 112, conv. in legge n. 133 del 2008, come risultante a seguito della novella apportata dal citato comma 9 dell'art. 14 del DL n. 78. La questione - la cui soluzione appare consequenziale alla ricostruzione sinora operata - viene specificamente posta dalla Sezione regionale di controllo per le Marche, profilando un possibile contrasto tra la nuova regola del turn-over del 20% della spesa, e la specificità del più volte citato comma 562 dell'art. 1 della legge 296/2006.

Come dianzi ricordato, la disciplina contenuta nel comma 562, dell'art. 1 della legge finanziaria per il 2007, oltre al limite di spesa di carattere generale (vale a dire che la stessa deve essere inferiore o eguale a quella sostenuta nel 2004) prevede espressamente uno specifico vincolo per procedere a nuove assunzioni, limite, espressamente riferito "alle cessazioni dei rapporti di lavoro a tempo indeterminato intervenute nell'anno precedente". Tale specifico vincolo, facente parte della richiamata disciplina normativa che regola la materia in relazione agli enti minori - disciplina, come detto, confermata nelle sue linee portanti dallo stesso DL 78/2010 - non risulta, per le ragioni di seguito esposte, inciso dal diverso vincolo del 20%, riferito "alla spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente", che ha, invece, come destinatari i Comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti.

La non riferibilità anche agli enti di minori dimensioni della norma contenuta nella seconda parte del novellato art. 76, comma 7 (assunzioni in misura pari al venti per cento della spesa riferita al personale cessato nell'anno precedente) deriva dall'evidente contrasto logico e sistematico che si porrebbe attraverso un ulteriore limite, *ex se* alternativo allo specifico peculiare limite alle assunzioni, anche diversamente formulato (in quanto riferito alle cessazioni dei rapporti di lavoro intervenute), contenuto nel comma 562, disposizione, che, come si è ampiamente detto, non risulta abrogata. Su tale assunto, sia pure con accenti espositivi in parte diversi ed anche conclusioni di diversa portata (cfr., ad es., Sezione Liguria, delibera n. 82/2010 di rimessione alle Sezioni riunite), appare in prevalenza convergere l'orientamento delle sezioni regionali di controllo che, più di recente, hanno affrontato la problematica (Sezione Puglia,

n. 102/PAR/2010, del 14 ottobre 2010; Sezione Lombardia n. 955/2010; 965/2010; n. 989/2010, cit.; Sezione Toscana, n. 208/2010 cit.. Ciò, in quanto l'applicazione della ricordata parte del riscritto comma 7 anche agli enti locali non soggetti al Patto *“darebbe luogo ad un insanabile contrasto con il citato comma 562, contrasto che va risolto alla luce dei principi ermeneutici che presiedono ad un razionale coordinamento tra disposizioni apparentemente antinomiche”* (Sezione Veneto, n. 227/2010).

E' stato anche notato che il diverso regime appare ragionevole, in quanto ritenere che possano essere effettuate sostituzioni nei soli limiti del venti per cento della spesa delle cessazioni riferite all'anno precedente comporterebbe, di fatto, l'impossibilità di effettuare sostituzioni del personale che cessa, con effetti paradossali per gli enti che hanno un numero ridotto di dipendenti, mentre, sempre dal punto di vista di coerenza sistematica, sembra invece evidente che tale limite *“è diretto a completare la disciplina riferita ai Comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti, poiché la regolamentazione contenuta nei commi 557, 557 bis e 557 ter, dell'art. 1, della legge finanziaria per il 2007, come novellati o introdotti, dal comma 8 del citato DL n. 78, non contiene, alcuna specifica limitazione riferita alle nuove assunzioni”* (Sezione Lombardia, n. 955/2010/PAR cit.).

Sulla base di tali considerazioni, che appaiono fondate sia sul piano testuale, che logico-sistematico, ne deriva, con riferimento allo specifico *thema decidendum*, che, per gli enti locali non sottoposti alle regole del patto di stabilità interno, permanga la specifica disciplina posta dall'art.1, comma 562 della legge 296/2006, ivi compreso il peculiare vincolo assunzionale, per cui la novella recata dall'art. 14, comma 9, del DL 78/2010, convertito, con modificazioni, dalla legge 122/2010, si applica limitatamente al generale vincolo relativo all'incidenza delle spese di personale su quelle correnti.

**4.** Intorno alla ulteriore problematica posta sub B), la Sezione remittente richiama ampiamente la giurisprudenza maturata in materia di Unioni di Comuni da parte delle Sezioni regionali, le quali hanno più volte affermato il principio secondo cui è criterio generale, ex art.76 del DL 112/2008, convertito nella legge 133/2008, che le spese di personale, quando sono sostenute da soggetti esterni ai quali, a vario titolo, è affidato il perseguimento di finalità istituzionali del Comune, debbano essere riferite all'ente

suddetto. Ciò comporta che per ciascuno degli enti partecipanti l'ente deve esporre la quota di spesa di personale che esso comunque carica sul proprio bilancio per consentire il funzionamento del soggetto cui partecipa, anche se tale onere sia compreso in una voce contabile di diversa natura (ad es. trasferimenti all'Unione). La stessa Sezione remittente osserva che tale orientamento, espresso dalla Sezione Regionale di controllo per l'Emilia Romagna con parere n. 16/2010, risulta conforme a quanto concluso sul punto da varie altre Sezioni regionali (Sezione Veneto n. 30/2009/PAR; Sezione Lombardia, n. 81/2008/CONS e n. 93/2008/CONS; Sezione Toscana, n. 41/2009/PAR; Sezione Sardegna, n. 9/2009/PAR) anche prima della entrata in vigore della norma citata.

Sempre nella relazione, vengono poi riportati ampi stralci del parere della Sezione Lombardia n. 384/2009, ove si afferma la necessità di contrastare operazioni elusive dei vincoli di spesa, cui potrebbe condurre la rappresentazione di dati incompleti e fuorvianti, in quanto *”L'intento del legislatore, così ribadito, è evidentemente quello di non limitarsi ad una considerazione puramente formale delle spese di personale di ciascun ente, ma di valutare, da un punto di vista sostanziale, l'entità delle stesse al fine di evitare incrementi incontrollati”*. Si aggiunge che *“In quest'ottica, la disciplina vincolistica in materia di personale non può non essere intesa come riferibile non soltanto all'ente stesso, ma anche a tutte le forme di cooperazione interlocale oltre che di esternalizzazione in senso stretto, le quali, altrimenti, potrebbero costituire strumenti di elusione dei vincoli di legge (in tal senso si è recentemente espressa questa Sezione con deliberazione n. 79/pareri/2008 del 22 ottobre 2008)”*.

Nella articolata ricognizione effettuata dalla Sezione remittente viene anche ricordato che, sotto diversa angolazione, nelle linee guida della Sezione Autonomie (punto 6.2 delle linee guida per il bilancio preventivo 2010) si prevede, da ultimo, anche per gli enti non soggetti al patto di stabilità, l'inclusione tra le spese rilevanti ai fini della spesa sostenuta quelle relative al personale utilizzato, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, in strutture variamente denominate, partecipate o comunque facenti capo all'ente, compresi i consorzi, le comunità montane e le unioni di comuni.

A fronte di questi orientamenti si riporta - sempre nella relazione della Sezione remittente - la diversa posizione già assunta dalla stessa Sezione Marche, che si era

pronunciata in materia con riguardo a diverse tipologie di organismi partecipati, ma non specificamente sulle Comunità montane (riferendosi in particolare alla delibera 23/2006, peraltro risalente al 2006, prima della modifica legislativa intervenuta con la norma contenuta nel comma 1, del più volte citato art. 76 del DL n. 112/2008, come convertito in legge n. 133/2008, nella parte in cui include fra le spese di personale dell'ente anche quelle sostenute da tutti i soggetti esterni, a vario titolo partecipati dall'ente locale).

A completezza del quadro giurisprudenziale riportato nella relazione, si ritiene utile richiamare anche quanto di recente espresso della Sezione Regionale di Controllo per la Toscana (del. n. 208/2010 cit.) in fattispecie relativa ad una Unione di Comuni (nello specifico contesto istituzionale e normativo di livello regionale), ove, pur rilevando la figura soggettiva in questione, si evidenzia (richiamando la precedente del. n. 41/09/PAR del 28 maggio 2009), sia per gli enti sottoposti al patto di stabilità e sia per quelli non soggetti, l'esigenza di una verifica di carattere sostanziale nel *“senso che ogni singolo ente deve valutare nell'ambito dei propri documenti di programmazione del fabbisogno di personale e in quelli gestionali non soltanto quelli di diretta emanazione di ogni singolo ente, ma altresì fare riferimento, ai fini del conteggio della spesa, delle quote a loro carico in conseguenza della partecipazione all'Unione”*.

Appare dunque da approfondire se la lettura di ordine sistematico, individuabile nella prevalente, articolata, giurisprudenza, sia da considerare in contrasto con la novella, posta dall'art. 14, comma 7, DL 78/2010, che introduce il comma 557 bis all'art. 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296.

La nuova disposizione, riproduttiva della precedente sul piano contenutistico, pur essendo esplicitamente volta all'applicazione del comma 557, norma che si riferisce agli enti soggetti al patto di stabilità, esordisce, peraltro, in apertura, con la più generale finalità del *“concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica”*. Tali obiettivi di fondo, coerenti con gli obblighi assunti nei confronti della U.E., vengono dunque a porsi quale generale chiave di lettura della intera disciplina vincolistica, le cui concrete scansioni e modalità operative risultano, come si è visto, differenziate in relazione alle specifiche tipologie ed al concreto dimensionamento delle diverse figure soggettive, senza, peraltro, perdere, in assenza di specifica disciplina derogatoria o comunque esplicitamente intesa a differenziarne il

regime, i generali profili riconducibili alla unitaria finalità del coordinamento della finanza pubblica. In tale contesto, si ravvisa, dunque, una generale valenza di tali principi di fondo, intesi a obiettivi di maggiore trasparenza contabile e gestionale e finalità antielusive, la cui portata è da intendersi non in termini alternativi al regime normativo specificamente definito, ma, semmai, a sostegno e canone di riferimento.

Vanno, peraltro, necessariamente tenute presenti – in una lettura unitaria del sistema, volta a ricomporre possibili antinomie - le concorrenti, ma diverse, finalità che emergono in proposito, a partire da quella, più generale, intesa al consolidamento dei conti ed enucleabile anche nella più recente legislazione (cfr., ad es., la nuova formulazione della lett. h) dell'articolo 2, comma 1, della legge 5 maggio 2009, n. 42, come modificato dall'art. 2 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, di riforma della contabilità e finanza pubblica, che tra i principi e criteri direttivi previsti al fine di armonizzare i sistemi contabili contempla per gli enti “*l'adozione di un bilancio consolidato con le proprie aziende, società o altri organismi controllati*”).

Alla stessa *ratio* di fondo appare ispirata la ulteriore declinazione di tali principi per il rispetto dei canoni di sana gestione dell'ente, di programmazione e di gestione, ovvero al fine di dare rigorosa attuazione alle diverse disposizioni di contenimento della spesa e di evitare possibili elusioni delle stesse. In altri termini, si intende segnalare, come il richiamo ad una “visione cumulativa” della spesa (suscettibile di diversi livelli di composizione e di aggregazione delle poste contabili), se risponde ad una generale *ratio* di fondo, si àncora, nel concreto, a specifiche finalità (lo stesso ordinamento può, infatti, apprestare livelli diversi di qualificazione e riconoscimento normativo ed anche ricondurvi diversificate discipline di natura sostanziale).

Così posta la questione di fondo - nel senso del rilievo generalizzato delle esigenze di consolidamento, soprattutto laddove si prospettino rischi sugli equilibri di bilancio o di elusione delle disposizioni di contenimento, da declinare in coerenza ai parametri normativamente definiti - appare più agevolmente inquadrabile, nelle linee generali, anche l'ulteriore corollario, enunciato sub C).

Alla luce delle considerazioni svolte, si rinviene, infatti, un tendenziale principio inteso alla lettura unitaria delle voci contabili, tenuto conto anche dei necessari profili conoscitivi sottesi alla complessiva disciplina di contenimento della spesa e di maggiore

trasparenza della gestione delle risorse, ferme restando le disposizioni vincolistiche riferite al singolo ente interessato (come sopra ampiamente riferito con riguardo alla fattispecie esaminata).

In conclusione, alla luce delle considerazioni svolte, con riguardo al *thema decidendum*, si ritiene che:

*Per gli enti locali non sottoposti alle regole del patto di stabilità interno permane la specifica disciplina disposta dall'art. 1, comma 562 della legge 296/2006, ivi compreso il peculiare vincolo assunzionale, per cui la novella recata dall'art. 14, comma 9, del DL n. 78/2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122/2010 si applica limitatamente al generale vincolo relativo all'incidenza delle spese di personale su quelle correnti.*

*Si rinviene un tendenziale principio nell'ordinamento inteso a rilevare unitariamente le voci contabili riferite alla spesa per il personale tra ente locale e soggetto a vario titolo partecipato a fini di rendere più trasparente la gestione delle risorse e di evitare possibili elusioni delle disposizioni di contenimento della spesa, principio da declinare in coerenza ai parametri normativi specificamente definiti e nel rispetto delle disposizioni vincolistiche previste.*

Ciò definito con riguardo alle questioni riportate, ritengono comunque queste SS.RR., che talune problematiche più generali, desumibili dalle fattispecie esaminate nelle pronunce di orientamento, ove di rilievo per il quadro finanziario e giuridico - istituzionale sotteso, possano trovare ingresso anche nelle specifiche attività di referto al Parlamento in materia di coordinamento di finanza pubblica e di costo del lavoro pubblico (art. 60 del d.lgs. n. 165 del 2001), attività che ad esse stesse SS.RR. competono.