



La

Corte dei Conti

N. 27/CONTR/11

A Sezioni riunite in sede di controllo

Presiedute dal Presidente della Corte, Luigi GIAMPAOLINO
e composte dai magistrati

Presidenti di sezione:

Giuseppe S. LAROSA, Maurizio MELONI, Luigi MAZZILLO, Paolo NERI, Mario FALCUCCI, Antonio DE SALVO;

Consiglieri:

Carlo CHIAPPINELLI, Simonetta ROSA, Ermanno GRANELLI, Francesco PETRONIO, Antonio FRITTELLA, Marco PIERONI, Mario NISPI LANDI, Vincenzo GUIZZI, Enrico FLACCADORO, Giorgio CANCELLIERI, Vincenzo PALOMBA, Cinzia BARISANO, Giovanni MOCCI, Luigi PACIFICO, Natale A.M. D'AMICO, Laura CAFASSO;

Primi Referendari:

Donatella SCANDURRA, Alessandra SANGUIGNI, Giuseppe M. MEZZAPESA.

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 n. 1/2011/PAR con la quale la Sezione regionale di controllo per le Marche ha rimesso la questione, per il tramite del Presidente della Corte dei conti, alle Sezioni riunite della Corte dei conti;

Uditi nell'adunanza del 16 marzo 2011, i relatori consiglieri: dott. Carlo Chiappinelli e dott. Francesco Petronio;

DELIBERA

di adottare l'unita pronuncia che è parte integrante della presente deliberazione riguardante: "pronuncia di orientamento generale sulla questione rimessa dalla Sezione regionale di controllo per le Marche con la deliberazione n. 1/2011/PAR".

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 all'Ente interessato, nonché alla Sezione delle Autonomie, alle Sezioni riunite per la Regione siciliana ed alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

I RELATORI

Carlo Chiappinelli

Francesco Petronio

IL PRESIDENTE

Luigi Giampaolino

Depositato in segreteria il 12 maggio 2011

IL DIRIGENTE

Patrizio Michetti

1. L'ordinanza di rimessione della Sezione regionale Marche sviluppa ampiamente le questioni prospettate ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003 da parte del Comune di Pesaro, ente con popolazione superiore a cinquemila abitanti.

La richiesta di parere a firma del Sindaco, pervenuta senza l'interposizione del Consiglio delle Autonomie Locali delle Marche, enumera una serie di problematiche applicative delle misure contenute nell'art. 14 comma 9 del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78 convertito nella legge 30 luglio 2010 n. 122.

Le questioni prospettate, che attengono all'applicazione dei limiti alle assunzioni e al computo della spesa di personale da considerare ai fini dell'applicazione delle misure di contenimento, vengono esposte nella nota del Sindaco in modo estremamente sintetico in forma di semplice domanda, senza indicare specifici dubbi interpretativi, né quale sia la linea adottata al riguardo dall'ente.

La Sezione regionale delle Marche ha al riguardo sollevato un problema di carattere preliminare relativamente ai requisiti minimi di ammissibilità delle richieste di parere formulate dagli enti locali.

La sezione remittente si è infatti posta l'interrogativo in ordine alle idoneità dell'istanza sinteticamente formulata a costituire una richiesta di parere in senso tecnico-giuridico e ad essere considerata quale atto idoneo ad introdurre la funzione consultiva assegnata alla Sezione regionale.

Le richieste succintamente espresse nella nota del Sindaco sono state peraltro esplicitate nell'articolata ordinanza di rimessione evidenziando i dubbi interpretativi e le possibili soluzioni da adottare, con ampio riferimento alla normativa, anche secondaria, di riferimento e a precedenti pronunce delle Sezioni regionali di controllo.

La Sezione regionale Marche, sempre in via preliminare, ha anche affrontato tematiche in ordine alla connotazione delle funzione consultiva ed ai suoi ambiti di operatività, prospettando una possibile interferenza tra la funzione consultiva e le altre funzioni attribuite alla Corte dei conti, con particolare riguardo ad aspetti che coincidano con punti oggetto del controllo effettuato ai sensi dell'art. 1 commi 166 e ss. della legge n. 266 del 2005, come indicati nelle apposite linee guida.

Nel complesso, la Sezione ha quindi posto i seguenti quesiti su questioni di massima sulle quali sono state chiamate a pronunciarsi le Sezioni riunite:

- a) *quali siano i requisiti minimi della richiesta di parere idonei a radicare l'obbligo di fornire parere o, in alternativa, se la Corte sia tenuta a rispondere a mere richieste di informazioni sul quadro normativo, pur in assenza della prospettazione adeguatamente motivata di un dubbio interpretativo;*
- b) *se, alla luce del principio di non interferenza tra la funzione consultiva e le altre funzioni attribuite alla Corte dei conti, possano ritenersi ammissibili richieste di parere su specifici quesiti che coincidano con punti e argomenti indicati nelle apposite linee guida e oggetto del controllo effettuato ai sensi dell'art. 1 commi 166 e ss. della legge n. 266 del 2005;*
- c) *da quale data decorra l'entrata in vigore della modifica introdotta dal comma 9 dell'art. 14 del decreto- legge 78/2010, del comma 7, dell'art. 76 del decreto legge n. 112 del 2008 convertito dalla legge 122 del 2010 (31 maggio 2010 o 1 gennaio 2011) ("id est" da quale data sia abrogato il previgente testo del comma stesso: 31 maggio 2010 o 1 gennaio 2011);*
- d) *in via subordinata - ove si stabilisca che la data di entrata in vigore della disposizione sia il 31 maggio 2010, atteso che, viceversa, l'applicazione della norma decorre solo dal successivo 1 gennaio 2011 quale sia il regime intertemporale dal 31 maggio 2010 al 31 dicembre 2010;*
- e) *quale sia il significato da attribuire all'espressione «spese di personale» da considerare ai fini del calcolo dell'incidenza percentuale di cui al comma 7 dell'art. 76 del decreto legge n. 112 del 2008, convertito dalla legge n. 133 del 2008 (come modificato art. 14 comma 9 del decreto legge n. 78 del 2010, come convertito in legge);*
- f) *se il sopra indicato rapporto percentuale si sostanzi in un calcolo da riferirsi agli stanziamenti in termini di competenza oppure ai pagamenti in termini di cassa ovvero agli impegni definitivi desunti dal rendiconto;*
- g) *a quali documenti (bilancio di previsione, rendiconto della gestione o altro) occorra fare riferimento per il calcolo della ripetuta incidenza percentuale di spesa;*
- h) *se l'espressione (oneri derivanti dai) "rinnovi contrattuali" di cui all'art. 1 comma 557, della legge 27 dicembre 2006 n. 296, come modificato dall'art. 14, comma 7 del decreto legge 31 maggio 2010 n. 78, convertito dalla legge 30 luglio 2010 n. 122, debba essere intesa come riferita ai rinnovi dei soli contratti collettivi nazionali ovvero anche ai rinnovi dei contratti (collegati) integrativi e decentrati, stipulati a seguito ed in attuazione dei menzionati contratti collettivi nazionali (rinnovati)*

2. Nella relazione di deferimento, la Sezione, ravvisata la riconducibilità dei quesiti alle materie di contabilità pubblica ha, preliminarmente, osservato che la richiesta di parere non è pervenuta per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali, organo di rilievo costituzionale, previsto dall'art. 123 della Costituzione (nel testo introdotto dall'art. 7 della legge costituzionale n. 3 del 2001), che risulta istituito nelle Marche con legge regionale 10 aprile 2007 n. 4.

La stessa Sezione remittente ha tratteggiato gli elementi caratterizzanti la funzione consultiva attribuita alla Corte dei conti dal citato art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, precisando che tale funzione, analogamente a quella svolta dal Consiglio di Stato, *“appare finalizzata alla tutela dell'ordinamento in senso oggettivo, e non può, quindi, per definizione, essere diretta a proteggere interessi di una parte, sia pure di una parte pubblica”*. Al riguardo, la Sezione medesima ha rilevato la necessità che le richieste di parere debbano fare riferimento *“in via analogica alla proposizione di quesiti al Consiglio di Stato da parte delle Amministrazioni centrali dello Stato”* e debbano contenere specifici *“requisiti minimi”* ai fini dell'ammissibilità del parere.

La prima questione posta sub a) riguarda prevalentemente profili di ammissibilità di competenza delle Sezioni regionali (cfr. SS.RR., delibera n. 8/CONTR/2010) che assumono rilievo presso queste Sezioni Riunite laddove, come nel caso prospettato, vengano ricollegati a più generali problematiche attinenti al peculiare ambito di intervento individuato dall'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito nella legge 3 agosto 2009, n. 102, norma istitutiva della funzione di *“nomofilachia contabile”*.

Tale funzione è volta a stabilire principi, cui si conformano le Sezioni regionali su questioni di rilievo per il coordinamento finanziario, anche in relazione al federalismo fiscale. In ragione di questa estesa competenza, direttamente attribuita dalla legge, va quindi preliminarmente sottolineata la dimensione più ampia della funzione rispetto agli ambiti di ordine esclusivamente consultivo; essa infatti può investire anche la funzione del controllo (come concretamente verificatosi nelle recenti delibere SS.RR. n. 6/CONT/2011 e n.16/CONT/2011), così come i reciproci raccordi.

L'estensione della sfera di competenza rileva, invero, non solo sul piano operativo, ma, prima ancora, su quello sistematico, consentendo anche la ricomposizione di eventuali discrasie ravvisate nell'esercizio della funzione consultiva e di quella di controllo, e

comunque la loro unitaria riconduzione. Si tratta infatti di assicurare le esigenze di garanzia contabile cui entrambe le funzioni sono unitariamente volte, garanzia contabile che assume crescente valenza nell'attuale assetto ordinamentale, ove i principi di coordinamento di finanza pubblica rivestono primario spessore, e cui le stesse regole contabili appaiono, in via crescente, modularsi (cfr. SS.RR. n 6 del. 54/CONTR/2010).

In questa ottica di interconnessione delle funzioni, possono peraltro rilevarsi ambiti più propriamente rimessi alle Sezioni regionali rispetto a quelli riconducibili alle Sezioni riunite. Queste ultime sono, infatti, attivate quando le questioni consultive di contabilità pubblica rivestano profili di rilevanza ai fini del coordinamento della finanza pubblica e del federalismo fiscale e quindi delle regole volte ad assicurare il complessivo equilibrio della finanza pubblica, che tracciano i rapporti finanziari tra i diversi livelli di governo.

All'interno del sistema articolato della finanza pubblica si pongono anche le regole della contabilità, alle quali la recente normativa assegna un più ampio ruolo, che trascende la funzione di semplice necessario supporto al funzionamento dell'ente, sviluppandone maggiormente il rilievo di concorso al coordinamento finanziario.

Ne discende, sul piano operativo, che puntuali profili procedurali della richiesta di parere alle Sezioni regionali - che di per sé soli non verrebbero a costituire oggetto di specifico esame delle SS.RR. - possono essere esaminati nelle linee essenziali ove raccordati, come nel caso di specie, a più generali profili propri della funzione di nomofilachia contabile.

Va di conseguenza sottolineato che, atteso che la funzione consultiva assegnata alla Corte dei conti concorre con quella di controllo alla finalità di complessiva garanzia contabile nell'interesse dell'ordinamento, la stessa deve essere attivata con forme adeguate al rilievo istituzionale del compito ed al necessario profilo formale che deve assistere il suo svolgimento.

Nell'ipotesi in esame, fermo restando il vaglio della Sezione regionale sotto il profilo dell'ammissibilità - competendo ad essa la valutazione in ordine alla eventuale carenza formale e motiva della richiesta di parere a fronte del richiamato rilievo istituzionale della funzione - le questioni prospettate trovano ingresso presso le Sezioni riunite in quanto sorrette ed arricchite dalla completezza della delibera della Sezione Marche. La pronuncia di rimessione infatti espone diffusamente le diverse posizioni sostenibili ed

evidenziano la presenza di profili attinenti al coordinamento della finanza pubblica, richiamando copiosa giurisprudenza, oltre che le stesse circolari interpretative.

Alla luce di tali considerazioni si rinviene, dunque, sia nella fase preliminare (ma anche in quella successiva alla eventuale pronuncia delle SS.RR.) uno spazio proprio delle Sezioni regionali, di guisa che sia nella fase propositiva della questione da parte dell'ente, che nella declinazione operativa conseguente al conformarsi al principio di diritto individuato, possano ulteriormente individuarsi degli aspetti derivanti dal diretto rapporto con l'ente e dal dimensionarsi complessivo dell'attività di garanzia contabile.

Ciò posto nella prospettiva dell'interazione tra ambiti regionali e centrali, per quanto attiene alle indicazioni di massima, ne discende, sul piano operativo, la necessaria adeguatezza anche espositiva dell'istanza dell'ente, da valutare nel concreto da parte delle stesse Sezioni regionali nella diretta interlocuzione con l'ente (restando naturalmente ferma l'esclusione di un coinvolgimento in specifiche problematiche gestionali o addirittura strumentali).

Ferma restando la valutazione delle Sezioni regionali – anche in relazione alle diverse fattispecie rinvenibili a livello territoriale in ordine alla effettiva operatività dei Consigli delle Autonomie Locali - rileva di massima il ruolo di tale Organo non tanto per la formale trasmissione, ma per il previo raccordo ed anche, se ritenuto dallo stesso Organo, di unitaria prospettazione delle problematiche poste dagli enti.

Tale raccordo tra i diversi livelli di governo e di amministrazione sul territorio è da considerare, in particolare, allorché si sia in presenza di normative che oltre a riguardare ambiti di potestà concorrente tra Stato e regioni o residuali di queste ultime, rivestano rilievo in materie di interesse trasversale a più enti (es. comunità montane). Nella deliberazione n. 3/CONTR/2011 si legge: *“risulta invero da non trascurare il raccordo tra livelli territoriali diversi e dunque di competenze e risorse afferenti a bilanci differenti, ma unitariamente tenuti al rispetto dei vincoli, anche di matrice europea, di contenimento delle spesa. A fronte di ciò, non può non considerarsi, di massima, lo specifico 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”*.

In definitiva, compete primariamente al vaglio della Sezione regionale l'esame dei profili di ammissibilità e le specifiche valutazioni in ordine requisiti minimi della richiesta di parere, tenendo peraltro conto - pur nell'esigenza di soddisfare le necessità degli enti nella consapevolezza delle difficoltà degli stessi, specie di quelli minori - che la funzione consultiva assegnata alla Corte dei conti deve essere attivata con debite forme, adeguate al rilievo del compito, atteso che essa concorre alla finalità di complessiva garanzia contabile nell'interesse dell'ordinamento.

3. La seconda questione si articola nei seguenti termini: *se, alla luce del principio di non interferenza tra la funzione consultiva e le altre funzioni attribuite alla Corte dei conti, possano ritenersi ammissibili richieste di parere su specifici quesiti che coincidano con punti e argomenti indicati nelle apposite linee guida e oggetto del controllo effettuato ai sensi dell'art. 1 commi 166 e ss. della legge n. 266 del 2005.*

Il quesito pone dunque complessi profili di ordine sistematico ed applicativo, concernendo la possibile interferenza tra la funzione consultiva e le altre funzioni attribuite alla Corte dei conti, con particolare riguardo ad aspetti che coincidano con quanto oggetto del controllo effettuato ai sensi dell'art. 1 commi 166 e ss. della legge n. 266 del 2005 come indicati nelle apposite linee guida.

Come è noto, le linee guida per il controllo trovano specifica disciplina nel comma 167 dell'art. 1 della legge n. 266/2005 e si rivolgono ai revisori degli enti locali i quali "devono attener(vi)si", esse costituiscono il fondamentale momento attraverso il quale viene esercitata la funzione di orientamento da parte della Sezione delle autonomie, stabilendo linee interpretative delle norme volte ad indirizzare anche l'attività delle Sezioni regionali nell'esercizio dei controlli di cui ai commi 166 e seguenti dell'art. 1 della legge n. 266/2005. Attraverso le linee guida – che forniscono, con i questionari gli schemi per la verifica degli equilibri finanziari, del rispetto dei limiti all'indebitamento e del patto di stabilità interno – sono in sostanza individuati percorsi comuni nella attività delle Sezioni regionali per la verifica dell'applicazione delle norme sulla gestione economico e finanziaria degli enti locali.

Si tratta di atti a carattere generale espressamente previsti dalla legge e che risultano richiamati dagli indirizzi e criteri di riferimento programmatico del controllo sulla gestione emanati annualmente dalle SS.RR. ai sensi all'art. 4 della legge 20 e dell'art. 5,

comma 1, del Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti e che ne condividono il carattere non immediatamente precettivo, ma sicuramente di indirizzo programmatico per l'esercizio del controllo.

Il campo d'azione di tali indirizzi è rivolto alle norme contenute nelle manovre finanziarie; essi svolgono quindi un'azione di rafforzamento e sostegno ai fini del coordinamento della finanza pubblica e la loro unitaria definizione concorre alla funzionalità del sistema complessivo.

Ne consegue che, pur avendo natura sostanzialmente programmatica e di indirizzo vincolante per i revisori, le linee guida abbiano assunto nel concreto rilevanza di canone di riferimento unitario, il cui stesso "grado di resistenza" va adeguatamente salvaguardato.

Intorno a tale problematica si rileva che le Sezioni Riunite nella deliberazione n. 16/CONT/2011 hanno già affermato che la Corte può stabilire indirizzi nell'ambito della funzione di controllo sulla applicazione delle norme rilevanti per la formazione e la gestione del bilancio degli enti locali, potendo essa definire i parametri di esercizio della funzione di controllo; questa facoltà può essere esercitata sia nella sede propria dell'emanazione delle linee guida, che attraverso altri atti interpretativi d'indirizzo. In tale pronuncia si è quindi già ritenuta ammissibile l'integrazione e anche la revisione dei parametri di esercizio della funzione di controllo da parte delle SS.RR., per cui si può prospettare, nell'ambito della funzione di indirizzo generale esercitata dalle SS.RR., anche la possibilità di emettere pronunce su argomenti affrontati dalle linee guida.

Più complessa è la problematica della derogabilità di tali indirizzi da parte delle sezioni regionali di controllo, che non si ritiene dalle stesse direttamente effettuabile, in quanto verrebbe sostanzialmente compromessa la funzione di definizione unitaria di criteri per il controllo, che la citata legge finanziaria per il 2006 espressamente assegna a tali strumenti di indirizzo, che, come si è detto, rappresentano un necessario riferimento anche per la funzione consultiva.

Pertanto, nella concreta attività, non mancano casi in cui le linee guida non esauriscano le questioni interpretative che possano scaturire dall'applicazione delle norme cui si riferiscono: in questi casi si possono registrare da parte delle Sezioni regionali indirizzi ulteriori e complementari emessi anche nella sede consultiva, oltre che in quella di controllo.

Anche se le linee guida sono sprovviste della forza che l'ordinamento assegna alle deliberazioni delle Sezioni Riunite in sede di nomofilachia, esse per via nella specificità della norma che le prevede e della qualità di atto generale e programmatico si distinguono rispetto alle altre deliberazioni di controllo.

In conclusione, nelle ipotesi di non chiara ed esaustiva definizione delle indicazioni contenute nelle linee guida, di necessaria integrazione delle stesse qualora si rinvercano gli estremi di una questione di massima in ordine a materia non ancora esaminata, o di possibile interferenza, va attivata - laddove la questione assuma connotati di specifica rilevanza - la richiesta ai sensi dell'art. 17 comma 31 DL 78/2009, norma istitutiva della funzione nomofilattica. A tale sede compete indubbiamente la ricomposizione di eventuali discrasie ravvisate nell'esercizio della funzione consultiva e di quella di controllo e la stessa eventuale integrazione degli indirizzi contenuti nelle linee guida.

Va anche considerato che la possibile interferenza tra le funzioni di controllo e quelle consultive, entrambe rimesse alle stesse Sezioni regionali di controllo, non può essere ipotizzata in astratto, ma solo in caso di possibile concreta rilevanza di una questione che lasci aperto il problema di una contraddittoria pronuncia, invero non agevolmente prevedibile, laddove sia lo stesso organo ad espletare entrambe le funzioni ed in presenza dei meccanismi di orientamento generale di cui si è detto.

Sul piano generale è dunque possibile prevedere un arricchimento complessivo della funzione di garanzia contabile attraverso l'indicazione preventiva di criteri per il controllo, tali da non esaurire le questioni applicative, ma da costituire un sicuro riferimento nell'interpretazione di norme di coordinamento finanziario.

In tal senso non solo vanno necessariamente ricomposte, sia sul piano sistematico che operativo, eventuali possibili discrasie nell'esercizio delle funzioni, ma anche individuati opportuni spazi di collegamento. Dalla stessa funzione consultiva possono invero emergere profili di criticità applicativa di norme od anche gestionali che possono utilmente refluire nelle ulteriori attività di controllo e di referto, regionale e centrale.

4. Le questioni relative all'applicazione della misura introdotta dal comma 9 dell'art. 14 del decreto-legge 78/2010 attraverso la modifica dell'art. 76 del decreto legge n. 112 del 2008 convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133, riguardano, in primo luogo, la decorrenza degli effetti e in particolare da quale data sia abrogato il previgente testo del

comma stesso: (31 maggio 2010 o 1 gennaio 2011). A tale quesito si collega l'ulteriore richiesta di chiarire quale sia il regime intertemporale dal 31 maggio 2010 al 31 dicembre 2011 ove si consideri il 31 maggio 2010 la data di entrata in vigore della disposizione.

Quanto alla decorrenza della modifica introdotta dal comma 9 dell'art. 14 del decreto-legge 78/2010 convertito nella legge 122 del 2010 dell'art. 76 del decreto legge n. 112 del 2008 (31 maggio 2010 o 1 gennaio 2011) ed ai suoi effetti, la Sezione remittente ha rappresentato due possibili letture, con riguardo alla esatta portata della terminologia impiegata. In particolare si è evidenziata, da un lato, un'interpretazione intesa a considerare la sostanziale equivalenza delle espressioni "è sostituito" e "si applica", con la conseguenza di ritenere che la modifica del comma 7 (che stabilisce il rapporto del 40%) entra in vigore il 1° gennaio 2011 e conseguentemente, rimanga in vigore il previgente testo del medesimo comma 7 fino al 31 dicembre 2010; dall'altro, una loro distinta valenza circa l'operatività della norma stessa, potendosene dedurre l'abrogazione del previgente testo del comma 7 dal 31 maggio 2010 (data di pubblicazione e quindi di entrata in vigore del DL 31 maggio 2010, n. 78) e l'entrata in vigore del nuovo testo del comma 7 al 1° gennaio 2011; di guisa che, tra il 31 maggio ed il 31 dicembre 2010 si ponesse una sorta di *vacatio legis*,

La questione in ordine alla decorrenza della modifica introdotta all'art. 76 del decreto-legge 112 del 2008 può essere risolta tenendo conto della data espressamente indicata nella norma (1° gennaio 2011), non ravvisandosi invero dubbi né sul piano formale, né su quello sostanziale. La semplice lettura della disposizione pone, infatti, in evidenza che la sostituzione della disposizione ha effetto dal 1° gennaio 2011, applicandosi fino al 31 dicembre 2010 il limite già previsto nella misura del 50% della spesa corrente. In tal senso si sono pronunciate la Sezione regionale di controllo per la Toscana (Del. n. 111/2010/PAR del 4 ottobre 2010); la Sezione regionale di controllo per il Piemonte (Del. n. 46/2010/SRCPIE/PAR del 29 giugno 2010); la Sezione regionale di controllo Veneto (Del. n. 227/2010/PAR del 9 novembre 2010).

Tale lettura, su cui convergono le interpretazioni sinora rese, non pare suscitare dubbi interpretativi e risulta altresì sorretta dalla evidente intenzione del legislatore di evitare una protratta *vacatio legis*, proprio in presenza di una forte esigenza di conferire efficacia alle misure di contenimento. La *ratio* del differimento al 1 gennaio 2011 è

evidentemente connessa alla individuazione di un termine di riferimento certo, dato dal raffronto con la data di inizio del nuovo esercizio ed anche in grado di consentire raffronti di serie storiche. Tale modo di intendere la decorrenza degli effetti si pone, peraltro, in perfetta continuità con le misure sinora stabilite, che hanno preso in considerazione la gestione di un intero esercizio, per una serie di ragioni che vanno dalla coincidenza con la gestione del bilancio, la connessa programmazione, gli effetti che si ripercuotono sulle collegate misure del patto di stabilità interno, che ha cadenza annuale.

5. La questione centrale (contenuta nel quesito e) sottoposta alle SS.RR. riguarda *il significato da attribuire all'espressione «spese di personale» da considerare ai fini del calcolo dell'incidenza percentuale di cui al comma 7 dell'art. 76 del decreto legge n. 112 del 2008 convertito dalla legge n.133 del 2008, come modificato art. 14 comma 9 del decreto legge n. 78 del 2010, come convertito in legge.*

Il comma 9 dell'art. 14 ha introdotto un divieto di procedere ad assunzioni a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale da parte degli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o superiore al 40% della spesa corrente, sostituendo il testo dell'art. 76 del decreto legge n. 112 del 2008.

La questione posta concerne chiaramente gli effetti della modifica introdotta dal comma 9 dell'art. 14 del DL n. 78 del 2010; tuttavia può risultare utile un sia pur sintetico inquadramento giuridico e sistematico, sia sulla complessiva portata degli interventi previsti dal DL n. 78 del 2010, che della stessa la nozione di “spesa di personale”.

Va infatti considerato che la finalità della nuova disciplina, di assicurare la riduzione delle spese di personale, si innesta nel “*concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica*”, mirando ad obiettivi di fondo, coerenti con gli obblighi assunti nei confronti della U.E.. Gli obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica, che connotano l'intera disciplina vincolistica, hanno una generale valenza e costituiscono un canone di riferimento di un regime normativo specificamente definito (del. 3/CONTR/2011).

La manovra correttiva, rinvigorendo misure già in precedenza poste, ha stabilito limiti maggiormente stringenti, che operano sia nella direzione del controllo dell'andamento della spesa che limitando le assunzioni. La pur non agevole lettura delle norme sopra

richiamate rende evidente che tali misure convergono tutte verso l'obiettivo ultimo di una riduzione della spesa, che viene perseguita attraverso una serie di azioni, tra le quali hanno acquistato un ruolo di maggiore incisività quelle che introducono i blocchi alle assunzioni.

Va infatti considerato che il decreto legge n. 78 del 2010, nello stabilire la manovra di correzione in corso d'anno, ha puntato decisamente sugli interventi di riduzione della spesa – già oggetto delle precedenti manovre di contenimento - e tra questi ha recato rilevanti innovazioni in materia di disciplina del personale alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, attraverso una pluralità di interventi.

Le misure che, nell'insieme, mirano alla progressiva riduzione della spesa per il personale, vanno unitariamente considerate nella loro finalità, anche se agiscono secondo modalità dissimili, avendo parametri di riferimento diversi, ora considerando la serie storica, ora privilegiando il rapporto nello stesso periodo di due aggregati di bilancio.

Una linea di utile distinzione concerne da un lato gli obiettivi di generale contenimento della spesa del personale considerata in un determinato arco temporale, dall'altro gli specifici limiti alle assunzioni.

A queste due logiche, parallele e interconnesse, si ispirano le misure introdotte dall'art. 14, che al comma 7 riscrive la disciplina posta dal comma 557 dell'articolo unico della legge finanziaria per il 2007 (legge 296/2006) e al comma 9 introduce un divieto di procedere ad assunzioni a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale da parte degli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o superiore al 40% della spesa corrente.

Si ricorda che nella disciplina posta dal comma 557 dell'articolo unico della legge finanziaria per il 2007 (legge 296/2006) esplicitamente riferita agli enti locali assoggettati al patto di stabilità interno (ai quali è dedicata una disciplina differenziata rispetto a quella posta per gli enti "fuori patto") sono indicate le misure organizzative, da modulare nell'ambito dell'autonomia degli enti, atte ad assicurare il raggiungimento degli obiettivi di contenimento; esse devono rivolgersi prioritariamente alla riduzione dell'incidenza percentuale rispetto al complesso delle spese correnti, alla parziale reintegrazione del personale cessato, al contenimento della spesa per il lavoro flessibile, alla razionalizzazione delle strutture e al contenimento della dinamica di crescita della

contrattazione integrativa. Tali azioni vanno realizzate secondo criteri di trasparenza contabile e gestionale e impedendo comportamenti elusivi.

6. L'obiettivo della progressiva riduzione della spesa per il personale resta un punto fermo nella disciplina vincolistica ispirata ad obiettivi riequilibrio della finanza pubblica ed è annoverato tra gli ambiti prioritari di intervento.

Sul piano dell'analisi preliminare alla risposta al quesito va considerato che l'accezione "spesa di personale", tendenzialmente univoca, è suscettibile di diverse configurazioni (non a caso si parla di aggregato di "spesa di personale") in ragione delle finalità perseguite dalle norme che di volta in volta vi fanno riferimento. Non si tratta naturalmente di figure ontologicamente diverse, ma di aggregazioni che possono essere suscettibili di diversa composizione. E' necessario, pertanto, individuare le voci che compongono l'aggregato "spese di personale" per l'applicazione del divieto di cui al comma 9 di procedere ad assunzioni a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale da parte degli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o superiore al 40% della spesa corrente.

Va peraltro notato che non è stata data attuazione alla disposizione che affidava ad un dPCM la definizione di parametri e criteri di virtuosità per rendere operativo lo specifico obbligo degli enti locali di riduzione dell'incidenza delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti. Il previsto atto a carattere generale avrebbe potuto stabilire, a completamento della disciplina, condizioni utili a calibrare più accuratamente gli effetti della misura, tenendo conto della specificità della situazione degli enti.

La puntualizzazione delle linee attuative della disciplina, da parte degli organi amministrativi competenti, può risultare un utile punto di riferimento, specie se tempestivamente aggiornata alla novella legislativa; tuttavia gli strumenti di individuazione delle modalità applicative rimessi a fonti diverse sono risultati manifestamente carenti a risolvere la problematica di fondo.

Un ampio *excursus* sia delle fonti normative, sia delle fonti ministeriali di carattere esplicativo susseguitesi nel tempo viene compiuto nella pronuncia della Sezione di controllo per la Basilicata n. 90/PAR/2010, del 29.11.2010 (parere n. 12), dalla quale è

possibile trarre indicazioni sulla evoluzione della nozione di spesa personale come considerata ai fini dell'applicazione di diverse misure.

Tanto premesso, le considerazioni che seguono vengono svolte sia ai fini della soluzione dei quesiti posti, che come chiave di lettura delle disposizioni che si sono avvicendate nel tempo, invero non sempre agevolmente coordinabili.

Per l'applicazione di ciascuna misura è dunque rilevante definire, come anticipato, la pertinente nozione di “spesa di personale”, che costituisce il principale aggregato su cui è fondato il raffronto con la spesa corrente. Come detto, il legislatore, nonostante sia più volte intervenuto per indicare a Regioni e EE.LL. gli obiettivi di contenimento quantitativo, non si è tuttavia preoccupato di fornire una definizione univoca e chiara di quali voci concorrono a definire l'aggregato “spesa di personale”. Si tratta di una voce di spesa che, sebbene di notevole impatto, dal momento che assorbe rilevanti risorse finanziarie degli EE.LL., sembra assumere una composizione diversa a seconda che la si riferisca agli obiettivi correlati al patto di stabilità interno, ovvero la si consideri al fine del contenimento della spesa di personale (rispetto a esercizi pregressi o rispetto alla spesa corrente nel suo insieme), o, ancora, la si rilevi ai fini del controllo, dell'analisi e del monitoraggio del costo del lavoro nelle PP.AA.

La nozione suddetta può avere riferimento a finalità conoscitive e di controllo degli aggregati di finanza pubblica (es. conto annuale); a finalità di trasparenza gestionale, ovvero, come nel caso in esame, per un motivo più specifico che si connette ai livelli *assunzionali* considerati in relazione alla situazione di *equilibrio del bilancio dell'ente* e agli obiettivi del coordinamento finanziario.

7. Alla luce di queste necessarie considerazioni va quindi data risposta al quesito specificamente posto, rilevando che l'applicazione del vincolo di cui al comma 9 , non prevede in via diretta un obbligo di riduzione della spesa, ma tale risultato consegue naturalmente all'operare di un limite di natura strutturale all'incremento della consistenza di personale, che è variabile diretta della spesa.

La disposizione in esame persegue la finalità del contenimento della spesa del personale, imponendo un limite alle assunzioni, qualora tale spesa raggiunga un dato livello in rapporto alla spesa corrente. Tale confronto conferisce un rilievo generale 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).

Il rispetto di precise percentuali di incidenza tra spese di personale e spese correnti ex art. 14, comma 9, del DL 78/2010, trova sanzione nel divieto, in caso di superamento del limite del 40%, di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo. In caso di percentuali inferiori, invece è possibile procedere ad assunzioni per *turn over* (entro un determinato limite).

L'applicazione del nuovo limite *assunzionale* in esame converge al generale intento di riduzione della spesa di personale e deve essere collocata nell'ambito di un complesso di misure rivolte a questo scopo.

A tale fine potrebbe non essere appropriato il riferimento all'"intervento primo" della spesa corrente, mentre è necessario scandagliare il bilancio secondo criteri che possono prescindere dall'imputazione formale e attengono all'effettiva qualità della spesa. Non può essere sottaciuto che il limite riferito esclusivamente ad elementi tratti dal bilancio dell'ente può non rilevarsi equo, in quanto non tiene conto dei diversi modelli di *governance* e dei processi di esternalizzazione che meriterebbero una più accurata valutazione. Per questo motivo è necessario considerare una nozione di spesa di personale più articolata rispetto al relativo intervento inserito al titolo I del bilancio.

8. Pur nella distinzione di strumentazione normativamente prevista e della conseguente determinazione degli aggregati da prendere in considerazione, può quindi risultare utile un riferimento alla disciplina di cui al comma 557 dell'articolo unico della LF per il 2007 (legge 296/2006). Secondo la novella introdotta va ricordato che, ai fini dell'applicazione del comma 557, costituiscono spese di personale anche quelle sostenute per i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, per la somministrazione di lavoro, per il personale di cui all'articolo 110 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, nonché per tutti i 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.

Da tempo le linee guida si occupano di questo argomento con riferimento al vincolo di cui al comma 557, tenendo in considerazione i criteri stabiliti dalla circolare n. 9 del

17/02/06 - Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ragioneria Generale dello Stato (relativa all'applicazione della legge finanziaria 2006). I chiarimenti ivi contenuti riguardano le disposizioni in materia di spese per il personale nelle Amministrazioni regionali, negli Enti locali e negli Enti del SSN, e indicano come debba effettuarsi la riduzione della spesa del personale rispetto all'esercizio 2004, elencando le componenti della spesa da considerare per determinare la base di calcolo per la riduzione e per la spesa di competenza per ciascuno degli anni del triennio.

Nel sistema applicativo di tale limite si è posta la necessità di enucleare le diverse voci che compongono la spesa per il personale e, quindi, si sono evidenziate anche alcune voci che non devono essere utilizzate ai fini del confronto, venendo escluse sia dall'aggregato relativo all'anno di riferimento che da quello nel quale viene verificato il rispetto dell'obiettivo di riduzione.

Diversi meccanismi devono, invece, essere, impiegati per operare il raffronto spesa corrente spesa di personale in quanto a tale fine dovrebbe essere utilizzata una nozione di spesa del personale estesa a tutte le componenti siano esse incluse o escluse e anche a quelle alle quali fa espresso riferimento la nuova stesura del comma 557.

Anche quest'anno le indicazioni emerse al riguardo, ma non ancora cristallizzate in un documento conclusivo, procedono ad individuare le voci di spesa da includere tra le spese di personale in continuità con quanto già stabilito in precedenza con riferimento all'applicazione del comma 557.

Per la verifica del rapporto tra la spesa corrente e la spesa del personale appare maggiormente coerente prendere in considerazione la spesa di personale nel suo complesso, per cui si pone la necessità di stabilire se essa debba essere considerata al lordo di tutte le voci escluse nella determinazione dell'aggregato da considerare per il confronto in serie storica.

La lettura sistematica delle nuove disposizioni sembrerebbe escludere ai fini del calcolo della percentuale delle spese di personale rispetto alle spese correnti una esatta coincidenza tra l'aggregato spese di personale utilizzato per la verifica dell'obbligo di riduzione previsto dal comma 557 (come riformulato dall'art. 14, comma 7 del DL 78/2010) e l'aggregato spese di personale da utilizzare ai fini della misurazione dell'incidenza di tale spesa sulla spesa corrente.

Trattandosi, pertanto, non di un obbligo di riduzione della spesa, ma di un vincolo di natura strutturale all'incremento della consistenza di personale, appare utile, e maggiormente coerente, prendere in considerazione la spesa di personale nel suo complesso. Resta quindi valida la disamina delle componenti di spesa di personale da considerare ai fini delle misure di contenimento (vuoi quelle che agiscono sulla serie storica, che su quelle che riguardano il rapporto con la spesa corrente), in quanto è opportuno che ci sia continuità nell'interpretazione delle diverse componenti della spesa del personale per l'applicazione delle misure restrittive. La verifica del rispetto degli indici di incidenza tra le spese di personale e la spesa corrente, deve quindi essere effettuata considerando l'aggregato spese di personale al lordo di tutte le voci escluse.

In conclusione, al fine di verificare il rispetto dei parametri d'incidenza tra le spese di personale e la spesa corrente, l'aggregato spese di personale può essere direttamente riferito a quello già impiegato per l'applicazione del comma 557, come descritto nelle linee guida al bilancio di previsione per il 2010, ma è necessario operare un correttivo, per ristabilire l'equilibrio del confronto con l'insieme della spesa corrente. In tale prospettiva vanno incluse nell'aggregato "spesa del personale" le voci escluse ai fini dell'applicazione del comma 557.

9. In stretta correlazione con il problema centrale ora esaminato si pongono gli ulteriori quesiti di cui alla lettera f) e cioè *se il sopra indicato rapporto percentuale si sostanzia in un calcolo da riferirsi agli stanziamenti in termini di competenza ovvero ai pagamenti in termini di cassa ovvero agli impegni definitivi desunti dal rendiconto e g) a quali documenti (bilancio di previsione rendiconto o altro) occorra fare riferimento per il calcolo della ripetuta incidenza percentuale di spesa*

Si tratta dunque dell'enucleazione del parametro cui gli enti locali devono attenersi per rispettare il rapporto delle spese di personale; appare evidente che la *ratio* della disposizione è quella di stabilire restrizioni alle nuove assunzioni da attuarsi dall'esercizio 2011, tenendo conto della verifica della situazione di rigidità del bilancio effettuata *quo ante*. Infatti per poter applicare l'indicatore è necessario prendere a riferimento i comportamenti pregressi dell'ente.

Nell'assenza di una esplicita previsione normativa, va considerato che il riferimento al parametro della cassa potrebbe risultare non affidabile per fondare il riscontro, per via

della possibile casualità dell'entità dei pagamenti effettuati dalle amministrazioni locali nell'anno 2010, in ragione del fisiologico scarto temporale fra impegno e pagamento. Infatti il dato dei pagamenti potrebbe risentire di oscillazioni non riportabili ad un andamento stabile della spesa, risultando inadeguato a costituire l'indice di un rapporto strutturale. E' preferibile perciò impiegare un dato di maggiore affidabilità quale quello desumibile dalla gestione della competenza. Pertanto, assumere a riferimento il dato di competenza relativo all'anno 2010 potrebbe essere funzionale alle esigenze di contenimento della spesa sottesa al decreto legge n. 78 del 2010 in quanto viene in rilievo sia in termini di spesa del personale che di spesa corrente un dato che proviene dalla effettiva gestione del bilancio.

Un'ulteriore opzione potrebbe indurre a desumere i dati della spesa dai documenti di programmazione per il 2011, in quanto ciò rende di maggiore attualità il momento in cui il parametro viene verificato e cioè nello stesso esercizio in cui deve avvenire l'assunzione e non guardando ad una situazione pregressa. Tuttavia, riferirsi alla spesa programmata per la suddetta annualità potrebbe costituire una semplice indicazione, mentre non è opportuno impennare il confronto su dati di stima i cui margini di opinabilità risultano ampi.

Per le considerazioni che precedono si ritiene di dover far riferimento al dato degli impegni, in quanto esso deriva dalla effettiva gestione del bilancio e quindi non risulta frutto di stime, ma è suscettibile di riscontro (dato adottato anche nei decreti ministeriali relativi ai parametri di deficitarietà *ex art.* 242 del d.lgs. n. 267 del 2000).

Al riguardo, emerge un'ulteriore questione e cioè da quale documento contabile tale dato debba essere desunto e in particolare se sia necessario trarre questo dato esclusivamente dal rendiconto approvato o da altro documento che non abbia pari requisiti di ufficialità.

E' necessario tenere presente che il blocco delle assunzioni incide sulla gestione dell'esercizio 2011 e che la necessità di provvedere al riguardo si può anche manifestare nei primi mesi dell'anno, quando ancora non è disponibile la rendicontazione ufficiale. Va considerato che per effetto delle disposizioni poste dall'art. 227 del TUEL il rendiconto per l'esercizio 2010 potrà essere approvato entro il mese di aprile e quindi al compimento di un ampio scorcio dell'esercizio.

Dovere attendere quasi la metà dell'anno per effettuare le assunzioni potrebbe comportare ulteriori difficoltà alla gestione degli enti, per cui è necessario che, ferma restando la necessità di riferire il parametro ai dati di rendiconto, in caso di specifiche e motivate esigenze, è anche ammissibile che, in attesa dell'approvazione del documento ufficiale, si possa fare riferimento a documenti che hanno un minore crisma di ufficialità quali lo schema di rendiconto predisposto dagli uffici o quello approvato dalla giunta.

10. Si chiede infine (quesito h) di definire *se l'espressione oneri derivanti dai rinnovi contrattuali di cui all'art. 1 comma 557, della legge 27 dicembre 2006 n. 269 come modificato dall'art. 14, comma 7 del decreto legge convertito dalla legge 30 luglio 2010 n. 122 debba essere intesa come riferita ai contratti collettivi nazionali, ovvero anche ai rinnovi dei contratti decentrati stipulati a norma dei contratti collettivi nazionali (rinnovati)*

In base a quanto rappresentato dalla Sezione remittente dovrebbero escludersi dal novero delle spese *de quibus* tutti i rinnovi contrattuali, indipendentemente dalla loro natura.

Il quesito - che sembra non riferirsi direttamente all'applicazione del limite alle assunzioni di cui si è trattato in precedenza, ma all'attuazione del ripetuto comma 557 - presenta comunque risvolti che lo connettono alla questione posta nel quesito centrale esaminato in precedenza.

Per l'applicazione del limite introdotto dal comma 557 viene infatti effettuata una disamina delle componenti di spesa di personale da considerare o da escludere ai fini dell'attuazione di tale misura di contenimento che agisce sulla serie storica, ponendo a raffronto analoghe componenti di spesa nei due esercizi di riferimento; tale aggregazione di componenti di spesa è tenuta a base della pur distinta valutazione del limite di rigidità strutturale attraverso la determinazione della spesa di personale, da raffrontare alla spesa corrente, ai fini dell'applicazione del limite di cui al comma 7 dell'art. 76 del decreto legge n. 112 del 2008 convertito dalla legge n. 133 del 2008, come modificato art. 14 comma 9 del decreto legge n. 78 del 2010, come convertito in legge.

Si è già detto che nel sistema delineato dal comma 557 viene effettuato un controllo della dinamica della spesa di personale che deve essere sottoposta ad interventi affidati

all'autonoma determinazione degli enti, ma che comportino in ogni caso l'effetto della sua riduzione nel tempo.

Per eseguire questa verifica sono state elencate le componenti che devono essere considerate per effettuare il raffronto tra esercizi e quelle che devono essere escluse. A differenza di altre l'esclusione della componente dei rinnovi dei contratti collettivi deriva direttamente dal comma 557, che intende la spesa di personale al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali. Pertanto non sussistono dubbi sulla necessità dell'esclusione. Il dubbio interpretativo consiste, invece, nell'ampiezza da riconoscere alla locuzione "rinnovi contrattuali" e cioè se debba essere attribuito il significato di contratti nazionali oppure possa estendersi anche alla contrattazione integrativa.

Per rispondere al quesito è necessario risalire alla *ratio* dell'esclusione che si fonda sostanzialmente su due aspetti: da un lato operando il confronto tra esercizi escludendo in entrambi gli effetti dei rinnovi contrattuali si eliminano turbative all'andamento della serie, dall'altro i contratti nazionali hanno copertura predeterminata e comportano decisioni di spesa assunte *aliunde* e non di dominio immediato dell'ente.

Partendo da tali presupposti le risorse destinate alla contrattazione integrativa, per le quali è previsto un tetto massimo fissato dalla contrattazione nazionale espresso in quote di monte salari, vanno considerate alla stregua di queste ultime, fermi restando gli specifici vincoli posti dalla legge o in base alla legge dai contratti nazionali ai contratti integrativi e decentrati, atteso che tale ambito della contrattazione integrativa è definito da quella nazionale.

Le risorse aggiuntive che invece sono conseguenti a scelte di politica del personale effettuate dagli enti non possono essere escluse dal raffronto; ciò anche in considerazione che la novella al comma 557 prevede espressamente tra le azioni prioritarie da attuare al fine di ridurre la spesa complessiva per il personale, quella di ridurre le spese per la contrattazione integrativa.

Nella complessa articolazione delle risorse sopra citate, che non possono essere considerate alla stregua di quelle stabilite in sede di contrattazione nazionale ai fini dell'esclusione, oltre ai limiti di spesa e nell'ambito di questi, si pone una specifica considerazione, che attiene alle iniziative correlate ai parametri di virtuosità indicati

nelle previsioni contrattuali del settore, così, come più in generale ai profili di ordine gestionale sottesi agli aspetti più propriamente finanziari.

Va infatti evidenziato come la normativa su cui ci è soffermati abbia una struttura complessa, come si evince dal quadro di analisi delle problematiche ad essa riconducibili, essendo stata la disposizione ripresa sotto diverse angolazioni (come vincolo giuridico *ex se* e come parametro di riferimento per la definizione di aggregati di “spesa di personale” utili anche a diversa specifica disciplina vincolistica nel quadro dell’unitario impegno di contenimento della spesa del personale).

Non va altresì trascurato che la stessa disposizione, congiuntamente alla individuazione di limiti, prevede una articolazione di misure in parte rimesse ai margini di autonomia dell’ente, prospettandosi, pur nella evidente portata stringente degli obiettivi di contenimento, la possibile modulazione delle concrete misure da attivare, e richiedendosi dunque agli operatori (ed agli organismi di controllo interno), l’impegno a bilanciarne la strumentazione nel rispetto degli obiettivi normativamente prescritti (anche attraverso eventuali compensazioni sul piano finanziario-contabile per garantire il rispetto del limite alla spesa complessiva richiesto dal comma 557 e di quella specificamente richiesta ai fini della riduzione di quella della contrattazione).

Per quanto concerne, infine, gli effetti delle spese derivanti dalla contrattazione integrativa in termini di vincolo *assunzionale*, la risposta è assorbita da quella precedente nella quale si è rilevato che l’aggregato di spesa che deve essere considerato parte dalla ricognizione delle componenti effettuata ai fini dell’applicazione del comma 557, ma non prevede tendenzialmente alcuna esclusione, per cui anche le spese derivanti dalla contrattazione integrativa vanno considerate..

11. A chiusura delle valutazioni relative ai quesiti, si ritiene di svolgere alcune considerazioni sul piano generale, tenuto conto delle generali attribuzioni intestate a queste Sezioni riunite, suscettibili di essere sviluppate anche nella sede propria dell’attività generale di referto.

Va considerato, infatti, che il limite delineato dalla normativa su cui ci è soffermati potrebbe rilevarsi maggiormente penalizzante per i comuni che hanno fatto marginale ricorso all’esternalizzazione e comunque potrebbe costituire un incentivo all’affidamento di servizi all’esterno, ove non sia accompagnato da misure antielusive.

Anche per questo motivo è necessario accedere ad una nozione più ampia di spesa di personale, che vada oltre la rappresentazione in bilancio e tenga conto, nei limiti tracciati dal nuovo testo del comma 557, della spesa del personale impiegato in organismi esterni oltre che di tutte le componenti escluse.

In questa ottica, l'ottemperanza alle diverse disposizioni di contenimento della spesa deve avvenire nel rispetto dei principi di sana gestione dell'ente e deve trovare attuazione al di fuori di possibili elusioni delle norme stesse.

In parallelo, sotto una diversa, più ampia, prospettiva non può non considerarsi la validità di un sistema che valorizzi il ruolo di una fonte intermedia - arricchita dalla concertazione tra i diversi livelli di governo – esplicitamente ispirata a criteri di ulteriore modulazione delle modalità applicative, risultando nel complesso maggiormente appropriato alle complessive finalità di contenimento della spesa e di funzionalità gestionale previste dalla legge. Potrebbe, quindi, risultare auspicabile per quanto attiene allo specifico limite del parametro di rigidità nel bilancio per le spese di personale un ritorno alla impostazione, sinora non attuata, dell'originario impianto previsionale di cui all'articolo 76, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112 convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

In proposito, non può non considerarsi come problematiche di rilievo generale relative alle misure per limitare le spese di personale negli enti locali e segnatamente il “blocco delle assunzioni” travalichino la stessa portata dei quesiti e meritino di essere considerate in un più ampio contesto.

In tale ottica vanno anche richiamati i principi di fondo posti dalla giurisprudenza costituzionale nel quadro dei rapporti tra norme di coordinamento finanziario e ambiti di autonomia organizzativa degli enti locali, per cui occorre anche considerare l'argomento della natura e dell'ampiezza dei limiti che le norme statali possono imporre alla spesa delle Regioni e degli enti locali.

Tali limiti sono ammissibili in linea generale solo quando le norme statali si limitano 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 prevedono in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi; inoltre, la disciplina dettata dal legislatore non deve ledere il generale canone della

ragionevolezza e proporzionalità dell'intervento normativo rispetto all'obiettivo prefissato.

La compatibilità della disciplina da applicare con il quadro costituzionale di riferimento, delineato in base ai principi affermati dalla Consulta, può essere rilevante nel valutare l'ampiezza dei limiti e a stabilirne modalità applicative non invasive degli ambiti di autonomia tutelati.

La Corte dei conti potrà tenere conto di questo complesso quadro di elementi nell'ambito delle sue funzioni di referto, dovendo essere poste come tematiche di particolare attenzione oltre che agli amministratori competenti anche agli organi di governo e parlamentari.

12. Per tutte le considerazioni che precedono, la pronuncia delle Sezioni Riunite della Corte dei conti sulle questioni proposte dalla Sezione regionale per le Marche è nei seguenti termini:

a) La funzione consultiva assegnata alla Corte dei conti deve essere attivata con forme adeguate al rilievo del compito, atteso che essa concorre alla finalità di complessiva garanzia contabile nell'interesse dell'ordinamento. Compete primariamente al vaglio della Sezione regionale l'esame dei profili di ammissibilità e le specifiche valutazioni in ordine requisiti minimi della richiesta di parere, tenendo conto dell'obiettivo di risolvere i dubbi interpretativi prospettati dagli enti.

b) In considerazione del concorso alla funzione di complessiva garanzia contabile nell'interesse dell'ordinamento della funzione di controllo e di quella consultiva assegnate alla Corte dei conti, gli indirizzi delle norme rilevanti per la formazione e la gestione del bilancio degli enti locali, definiti nelle linee guida ex art. 1 comma 167 della legge n. 266 del 2005, quali parametri di esercizio della funzione di controllo rappresentano un necessario riferimento anche per la funzione consultiva. Nelle ipotesi di non esaustiva definizione delle indicazioni contenute nelle linee guida o discrasie ravvisate nell'esercizio della funzione consultiva e di quella di controllo, qualora si rinvenivano gli estremi di una questione di massima va attivata - laddove la questione assuma connotati di specifica rilevanza - la richiesta ai sensi dell'art. 17 comma 31 DL 78/2009.

c) La modifica testuale dell'art. 76 del decreto legge 112 del 2008 introdotta dal comma 9 dell'art. 14 del decreto-legge 78/2010 convertito nella legge 122 del 2010, con riguardo alla soglia del 40% del rapporto tra spesa del personale e spesa corrente, decorre dalla data del 1° gennaio 2011, espressamente indicata nella norma. Quindi la sostituzione della disposizione ha effetto dal 1° gennaio 2011, applicandosi fino al 31 dicembre 2010 il limite in precedenza previsto (rapporto del 50%).

d) Per gli enti sottoposti al patto di stabilità interno, la spesa di personale, da raffrontare alla spesa corrente, ai fini dell'applicazione del limite di cui al comma 7 dell'art. 76 del decreto legge n. 112 del 2008 convertito dalla legge n. 133 del 2008, come modificato art. 14 comma 9 del decreto legge n. 78 del 2010, come convertito in legge, deve essere considerata nel suo complesso, al lordo delle voci escluse nella determinazione dell'aggregato da considerare per il confronto in serie storica.

e) Per la verifica del limite della spesa di personale, da raffrontare alla spesa corrente, è necessario far riferimento al dato degli impegni, dato derivante dalla effettiva gestione del bilancio e suscettibile di riscontro, da desumere dal documento contabile ufficiale del precedente esercizio e quindi dal rendiconto approvato dal Consiglio, salvo che, in presenza di esigenze particolari di procedere ad assunzioni prima dell'approvazione del documento ufficiale, sia necessario - ferma restando la necessità di ancorare il parametro ai dati di rendiconto - fare riferimento a documenti quali lo schema di rendiconto approvato dalla giunta o quello predisposto dagli uffici.

f) I contratti collettivi ai quali fa riferimento il comma 557 ai fini dell'esclusione dal computo della spesa assoggettata al limite sono costituiti dai contratti collettivi nazionali, e dalla quota di contratti integrativi stipulati in esecuzione dei contratti collettivi nazionali per i quali è previsto un tetto massimo fissato dalla contrattazione nazionale espresso in quote di monte salari; restano fermi gli altri specifici vincoli ai contratti integrativi e decentrati posti dalla legge o in base alla legge dai contratti nazionali, atteso che tale ambito della contrattazione integrativa è definito da quella nazionale.