

REPUBBLICA ITALIANA
LA
CORTE DEI CONTI
IN
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA
LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Antonio Caruso	Consigliere (relatore)
dott. Angelo Ferraro	Consigliere
dott. Giancarlo Astegiano	Primo Referendario
dott. Gianluca Braghò	Referendario
dott. Massimo Valero	Referendario
dott. Alessandro Napoli	Referendario
dott. Laura De Rentiis	Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio del 21 settembre 2010

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

Vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;

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

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la deliberazione n. 1/pareri/2004 del 3 novembre 2004 con la quale la Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento e sulla formulazione dei pareri previsti dall'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista la nota n. 3215 del 12 agosto 2010 con la quale il Sindaco del comune di Valle Lomellina (PV) ha chiesto un parere in materia di assunzioni del personale alla luce della manovra introdotta dalla legge 122 del 2010.

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per

deliberare sulla richiesta proveniente dal Sindaco del comune di Valle Lomellina (PV);
Udito il relatore, cons. Antonio Caruso;

PREMESSO CHE

Il Sindaco del Comune di Valle Lomellina (PV), con nota n. 3215 del 12 agosto 2010, ha formulato alla Sezione una richiesta di parere in ordine *“alla possibilità per un ente di dimensioni inferiori a 5.000 abitanti e con un numero di dipendenti di 9 unità, alla luce della manovra introdotta dalla legge n. 122 del 2010 in materia di turn over del personale, di procedere e in che termini alla sostituzione di personale che sarà collocato in pensione a far data dal 1.1.2011 con specifico riferimento al permanere della vigenza della disciplina più favorevole prevista dal comma 562 della finanziaria 2007 o alla vigenza per tutti gli enti (con un rapporto spesa personale spesa corrente inferiore al 40%, soggetti o meno al patto di stabilità) della possibilità di assunzione nei soli limiti del 20% della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente come previsto dalla legge 122/2010 (art. 14 comma 9)”*.

OSSERVA CHE

La richiesta di parere in esame è intesa ad avvalersi della facoltà prevista dalla norma contenuta nell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, la quale dispone che le Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane possono chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti *“pareri in materia di contabilità pubblica”*.

La funzione consultiva delle Sezioni regionali è inserita nel quadro delle competenze che la legge n. 131 del 2003, recante adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha attribuito alla Corte dei conti.

In relazione allo specifico quesito formulato dal Sindaco del comune di Valle Lomellina (PV), la Sezione evidenzia quanto segue.

AMMISSIBILITA'

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta proveniente dall'ente locale rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7, comma ottavo, della legge 6 giugno 2003, n. 131, norma in forza della quale Regioni, Province e Comuni possono chiedere a dette Sezioni pareri in materia di contabilità pubblica nonché ulteriori forme di collaborazione ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

In proposito, questa Sezione ha precisato, in più occasioni, che la funzione di cui al comma ottavo dell'art. 7 della legge n. 131/2003 si connota come facoltà conferita agli amministratori di Regioni, Comuni e Province di avvalersi di un organo neutrale e professionalmente qualificato per acquisire elementi necessari ad assicurare la legalità della loro attività amministrativa.

I pareri e le altre forme di collaborazione si inseriscono nei procedimenti amministrativi

degli enti territoriali consentendo, nelle tematiche in relazione alle quali la collaborazione viene esercitata, scelte adeguate e ponderate nello svolgimento dei poteri che appartengono agli amministratori pubblici, restando peraltro esclusa qualsiasi forma di cogestione o coamministrazione con l'organo di controllo esterno (per tutte si veda la deliberazione 11 febbraio 2009, n. 36).

Infatti, deve essere messo in luce che il parere della Sezione attiene a profili di carattere generale anche se, ovviamente, la richiesta proveniente dall'ente pubblico è motivata, generalmente, dalla necessità di assumere specifiche decisioni in relazione ad una particolare situazione. L'esame e l'analisi svolta nel parere è limitata ad individuare l'interpretazione di disposizioni di legge e di principi generali dell'ordinamento in relazione alla materia prospettata dal richiedente, spettando, ovviamente, a quest'ultimo la decisione in ordine alle modalità applicative in relazione alla situazione che ha originato la domanda.

Con specifico riferimento all'ambito di legittimazione soggettiva ed oggettiva degli enti in relazione all'attivazione di queste particolari forme di collaborazione, è ormai consolidato l'orientamento che vede nel caso del Comune, il Sindaco o, nel caso di atti di normazione, il Consiglio comunale quale organo che può proporre la richiesta.

Inoltre, è acquisito ed incontestato che non essendo ancora insediato in Lombardia il Consiglio delle autonomie, previsto dall'art. 123 della Costituzione, dallo Statuto della Regione Lombardia e, recentemente, dalla legge regionale n.22 del 23 ottobre 2009, i Comuni e le Province possano, nel frattempo, chiedere direttamente i pareri alla Sezione regionale.

In relazione al profilo oggettivo, limiti vanno stabiliti solo in negativo. In proposito, deve essere posto in luce che la nozione di "contabilità pubblica" deve essere intesa nella ampia accezione che emerge anche dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione in tema di giurisdizione della Corte dei conti ed investe così tutte le ipotesi di spendita di denaro pubblico oltre che tutte le materie di bilanci pubblici, di procedimenti di entrata e di spesa, di contrattualistica che tradizionalmente e pacificamente rientrano nella nozione. D'altro canto la norma in discussione non fissa alcun limite alle richieste di altre forme di collaborazione.

In negativo, senza peraltro voler esaurire la casistica, va posta in luce l'inammissibilità di richieste che interferiscano con altre funzioni intestate alla Corte ed in particolare con l'attività giurisdizionale, che si risolvano in scelte gestionali, di esclusiva competenza degli amministratori degli enti, che attengano a giudizi in corso, che riguardino attività già svolte, dal momento che i pareri sono propedeutici all'esercizio dei poteri intestati agli amministratori e dirigenti degli enti e non possono essere utilizzati per asseverare o contestare provvedimenti già adottati.

Venendo all'esame dell'ammissibilità oggettiva della richiesta di parere, si osserva come la stessa, oltre a risolversi in un profilo giuridico di portata generale ed astratta, rientri nel perimetro della nozione di contabilità pubblica, concernendo l'astratta interpretazione di norme di leggi finanziarie, tendenti al concorso delle autonomie territoriali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, fissati per l'osservanza del patto di stabilità interno ai fini della tutela

dell'unità economica della Repubblica (a questo fine è testualmente posto il vincolo di riduzione della spesa del personale di cui all'art. 1, comma 562 della legge 27 dicembre 2006 n. 296, come modificato dal comma 121 dell'art. 3 della legge n. 244 del 2007 - legge finanziaria per il 2008; dall'art. 76 del d.l. 25 giugno 2008 n. 112, conv. in l. 6 agosto 2008, n. 133; da ultimo, dall'art. 14, comma 7 e ss. del d.l. 31 maggio 2010, n. 78 convertito nella legge n. 122 del 2010).

Per i suddetti motivi la presente richiesta di parere è conforme ai requisiti soggettivi ed oggettivi di ammissibilità e può essere esaminata nel merito.

MERITO

La questione rappresentata alla Corte inerisce precipuamente ai rapporti intercorrenti tra la disciplina dettata dalla legge finanziaria per il 2007 ed il successivo regime vincolistico, recato dalla più recente legge n. 122 del 2010, in materia di assunzioni di personale presso le autonomie territoriali e di contenimento della spesa pubblica di riferimento.

I dubbi interpretativi sollevati dall'organo rappresentativo dell'ente, in particolare, si incentrano sulla delimitazione dell'ambito applicativo di ciascuno dei citati testi di legge, costituendo interesse dell'amministrazione comunale conoscere eventuali profili d'interferenza tra i medesimi nonché la portata innovativa o meno dell'ultima manovra introdotta dalla legge 122 del 2010 sul sino ad allora vigente sistema di norme. Ciò sulla scorta di una prospettata opzione ermeneutica che configura la disciplina più favorevole di cui al comma 562 della legge 296 del 2007 quale "legge speciale per i piccoli comuni", pertanto meritevole di applicazione ed insuscettibile alle modifiche apportate dal successivo intervento del legislatore, il quale, oltre ad abrogare il regime di deroga ai limiti di spesa per le assunzioni di personale, ha coniato l'ulteriore vincolo di cui all'art. 14, comma 9, che ha sostituito il comma 7 dell'art. 76 del d.l. n. 112 del 2008, poi convertito nella legge n. 133 dello stesso anno.

La Sezione, al fine di meglio illuminare il richiedente sulla problematica in esame, ritiene necessaria una ricostruzione complessiva del vigente quadro normativo, da ultimo novellato dalla prefata legge n. 122 del 30 luglio 2010, sia con riguardo ai comuni non soggetti alle regole del Patto di stabilità sia con riferimento agli enti allo stesso sottoposti.

Come già ha avuto modo di osservare il giudice contabile, le disposizioni dettate per gli enti locali prevedono una diversa disciplina tra gli enti soggetti al Patto di stabilità interno, per i quali trova applicazione il disposto di cui al comma 557 dell'art.1 della legge n. 296/2006, così come integrato dall'art. 3, comma 120, della legge 244/2007, e gli enti non sottoposti al Patto di stabilità in ragione della ridotta dimensione demografica (popolazione inferiore ai 5.000 abitanti), disciplinati dal comma 562 dell'articolo unico della legge finanziaria per l'anno 2007. Per tali ultimi enti, nelle more dell'emanazione del D.P.C.M. per la definizione dei parametri e criteri di virtuosità, con correlati obiettivi differenziati di risparmio, tenuto conto delle dimensioni demografiche degli enti, delle percentuali di incidenza delle spese di personale attualmente esistenti rispetto alla spesa corrente e dell'andamento di tale tipologia di spesa nel

quinquennio precedente, vengono sospese le deroghe di cui al comma 121 del prefato art. 3, eccezion fatta per i comuni con un numero massimo di dipendenti a tempo pieno non superiore a dieci.

Le disposizione di riferimento è contenuta nell'art. 76, comma 2, del d.l. n. 112/2008, convertito nella legge n. 133/2008.

Più nel dettaglio, con riferimento alle autonomie locali sottoposte ai vincoli del Patto di stabilità interno, il citato comma 557 dispone la riduzione delle spese di personale, garantendo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale, anche attraverso la razionalizzazione delle strutture burocratico-amministrative. Il concetto di spesa del personale da prendere a riferimento per il computo da effettuare ai fini del rispetto del disposto di cui al predetto comma, è stato poi meglio definito dal 1 comma dell'art. 76 del d.l. 112/2008 che vi ricomprensce anche le spese sostenute per i rapporti di collaborazione continuata 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.

Successivamente è intervenuto l'art. 3, comma 120, della legge 244/2007, che ha previsto che eventuali deroghe a quanto stabilito dal comma 557 dell'art.1 della legge n.296/2006, fermi i vincoli derivanti dal Patto di stabilità per l'esercizio in corso, dovranno comunque assicurare il rispetto di ulteriori limiti derivanti dal rispetto del Patto di stabilità nell'ultimo triennio, dal volume complessivo della spesa di personale in relazione al parametro obiettivo valido ai fini dell'accertamento della condizione di ente strutturalmente deficitario e dal rapporto medio dei dipendenti in servizio rispetto alla popolazione residente (non superiore a quello determinato per gli enti in condizioni di dissesto). Il d.l. n. 112 del 2008, all'art. 76, comma 4, è intervenuto sulla descritta disciplina, sanzionando il mancato rispetto del patto di stabilità interno nell'esercizio precedente con la limitazione amministrativa del divieto assoluto di assunzione di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale.

Focalizzando l'attenzione sulle autonomie locali comunali non soggette alle prescrizioni vincolanti del patto, il comma 562 dell'articolo uno della legge finanziaria 2007, dispone che "le spese di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali, non devono superare il corrispondente ammontare dell'anno 2004. Gli enti possono procedere all'assunzione di personale nel limite delle cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato, complessivamente intervenute nel precedente anno, ivi compreso il personale di cui al comma 558".

Rispetto a tali previsioni, la legge finanziaria per il 2008 (all'art. 3, comma 121) aveva consentito di superare tanto il tetto posto alla spesa del personale, quanto il vincolo di subordinare le assunzioni alle cessazioni dell'anno precedente, in presenza di requisiti ivi espressamente stabiliti (il volume complessivo della spesa per il personale in servizio non superiore al parametro obiettivo valido per l'accertamento della condizione di ente

strutturalmente deficitario, ridotto del 15 per cento; il rapporto medio tra dipendenti in servizio e popolazione residente non superiore a quello determinato per gli enti in condizioni di dissesto, ridotto del 20 per cento), e fermi restando, giusto il richiamo all'art. 19, comma 8, della legge n. 448 del 2001, il dovere di riduzione della spesa per il personale (applicabile anche ai comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, quale corollario del più generale principio di riduzione della spesa pubblica) e l'obbligo di motivare analiticamente eventuali deroghe.

Il quadro normativo è stato poi ulteriormente innovato per effetto delle previsioni del comma 2 dell'art. 76, che, come già detto, tranne la residuale ipotesi dei comuni che non superano i 10 dipendenti a tempo pieno, ha sospeso il delineato regime derogatorio in attesa dell'emanazione del D.P.C.M. di cui al comma 6 dello stesso articolo.

Il comma a seguire, invece, di portata generale poiché indifferentemente applicabile agli enti sottoposti e non alle regole del Patto, introduce la misura sanzionatoria del blocco delle assunzioni di personale, a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale, qualora non venga rispettato l'ulteriore limite di legge, fissato nella stessa norma, ai sensi della quale l'incidenza delle spese di personale deve essere inferiore al 50% delle spese correnti.

Rispetto all'impianto normativo sopra illustrato è intervenuto, da ultimo, con disposizioni in parte modificative ed in parte soppressive, il D.L. 31 maggio 2010, n. 78, convertito nella legge n. 122/2010.

Ad emblema delle prime soccorre il 9 comma dell'art. 14 della novella, sostitutivo del comma 7, dell'art. 76 del d.l. 112/2008. Tale norma fa divieto di procedere ad assunzioni di personale, a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale, per tutti gli Enti, siano essi o meno sottoposti al Patto di stabilità, nei quali l'incidenza delle spese di personale sia pari o superiore al 40% delle spese correnti. Rispetto alla precedente disciplina, conseguentemente, il legislatore ha ritenuto opportuno abbassare la soglia limite del rapporto tra le spese per il personale e l'ammontare delle spese di natura corrente.

Prosegue lo stesso disposto legislativo che per i restanti enti è prevista comunque una restrizione delle assunzioni, potendo le stesse essere effettuate *“nel limite del 20 per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente”*.

Solo per queste ultime disposizioni, che riformano il comma 7 dell'art. 76 del D.L. n. 112 del 2008, è prevista espressamente l'applicazione con decorrenza dal 1° gennaio 2011 (con riferimento alle cessazioni verificatesi nell'anno 2010). Le altre richiamate prescrizioni del D.L. n. 78 del 2010, successivamente convertito in legge, seguono l'ordinario regime di applicazione e di vigenza delle leggi nel tempo.

Di portata modificativa del precedente assetto normativo risulta, altresì, il comma 7 dell'art. 14, sostitutivo del precedente comma 557 e aggiuntivo dei commi 557 bis e 557 ter, della legge finanziaria 2007, riferiti agli enti sottoposti al Patto.

In particolare, sono ribaditi i principi di:

- 1) onnicomprensività delle voci di spesa per qualsivoglia tipologia di personale alle dipendenze dell'ente locale;

- 2) riduzione della spesa complessiva per il personale;
- 3) razionalizzazione delle strutture burocratico-amministrative;
- 4) contenimento della dinamica retributiva e occupazionale;
- 5) riduzione dell'incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti attraverso la parziale reintegrazione dei cessati e il contenimento della spesa per il lavoro flessibile;
- 6) applicazione del divieto assoluto di assunzione di personale a qualsiasi titolo e per qualsivoglia tipologia contrattuale in caso di mancato rispetto delle condizioni poste dalla presente norma.

Viene, inoltre, introdotta una sanzione automatica in caso di mancato rispetto dell'obbligo di riduzione della spesa, costituita dal divieto di assunzioni a qualunque titolo.

Di natura soppressiva del pregresso assetto normativo si presentano le prescrizioni abrogative del regime speciale di deroga di cui ai commi 120 e 121 del più volte menzionato art. 3 della legge finanziaria per il 2008, successivamente modificato dal citato, anch'esso, D.L. n. 112 del 2008.

Il riferimento è all'art. 14, comma 8, della novella in esame, che abroga espressamente il regime previsto ai commi 1, 2 e 5 dell'art. 76 della legge 6 agosto 2008, n.133: in termini esplicativi, nel ribadire per gli enti soggetti al patto di stabilità l'obbligo generale di ridurre la spesa di personale, non è altrettanto riproposta la deroga a tale obbligo (precedentemente introdotta dall'art. 3, comma 120, della legge n. 244 del 2007); deroga che, per ciò solo, deve intendersi abrogata.

Analogamente, l'art. 14, comma 10, per ragioni di coerenza del sistema ha eliminato, abrogandolo, il regime derogatorio della spesa di personale previsto dal terzo periodo dell'art. 1, comma 562, della legge 27 dicembre 2006, n.296, applicabile agli enti non sottoposti al Patto di stabilità interno.

Pertanto, alla luce della vigente normativa in tema di contenimento delle spese di personale in ogni ente locale non è più ammesso alcun regime derogatorio che escluda l'applicazione delle disposizioni contenute nell'art. 14, commi da 7 a 10, del D.L. 31 maggio 2010, n.78, ora legge. 122 del 2010.

Le sopra illustrate indicazioni, precipitato logico di un'analisi generale, richiedono, tuttavia, alcune precisazioni in ordine all'esatta portata soggettiva in punto di applicazione.

Così è per la norma ex art. 14, comma 9, che sancisce il limite percentuale delle assunzioni nella misura del 20% sulle spese corrispondenti alle cessazioni dell'anno precedente, la cui riferibilità agli enti inferiori ai 5.000 abitanti, può prestarsi - come sostenuto da più parti - a considerazioni critiche. Le contenute dimensioni demografiche di tali enti, infatti, notoriamente conducono a una dotazione organica ridotta e a una tendenziale rigidità delle voci di spesa per il personale alle dipendenze dell'ente.

La Sezione si è già espressa nell'interpretazione della norma di che trattasi con i recenti pareri n. 955 e 965 del 2010, le cui considerazioni si riportano integralmente ai fini della

presente pronuncia.

In particolare, con il parere n. 955/2010/PAR depositato il 18 ottobre 2010, a seguito di approfondita analisi sistematica delle nuove disposizioni, la Sezione ha ritenuto che le incertezze circa la portata applicativa del comma 9° in parola sussistono, in primis, per la sua collocazione nel corpo dell'art. 14: tale comma, infatti, è posto dopo la disciplina riferita ai comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti e prima di quella dedicata ai comuni minori.

Ad una prima lettura, inoltre, la norma appare di generale applicazione, non prevedendo espressamente limitazioni di ambiti applicativi ed essendo finalizzata ad un indifferenziato contenimento delle spese del personale.

Nel contesto del citato parere 955/2010/PAR, poi ripreso dalla successiva deliberazione n. 965/2010 per il medesimo riferimento normativo, si è reso necessario tracciarne le coordinate interpretative, valorizzando non solo il dato testuale della norma in questione, ma anche aderendo al metodo d'interpretazione sistematica.

In particolare, nel parere da ultimo menzionato si è affermato che la disposizione citata è sicuramente applicabile ai comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti e concorre a individuare un doppio limite, diretto ad evitare incrementi incontrollati, sia della spesa che del numero del personale (come messo in luce dalla Sezione nelle citate delibere n. 817 e n. 881 del 2010).

Non può invece pervenirsi a identiche conclusioni per i comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti per i quali la norma deve essere interpretata tenendo conto sia della circostanza che la stessa contiene 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 e l'altra riferita ad un limite specifico in ordine alle nuove assunzioni.

Afferma la Sezione nel succitato parere che la natura e l'ambito di applicazione delle due disposizioni sopra citate devono essere verificate valorizzando lo specifico limite che il legislatore, al comma successivo dell'art. 14, ha dettato per gli enti con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, prevedendo la conferma dell'applicabilità del comma 562, dell'art. 1 della legge finanziaria per il 2007.

La lettura combinata delle norme pone in evidenza che nel 2011 le spese di personale degli enti con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti non dovranno superare quelle sostenute nel 2004 e che i predetti enti locali potranno procedere a nuove assunzioni nei limiti delle cessazioni che si saranno verificate nell'anno precedente (art. 1, comma 562, richiamato dal comma 10 dell'art. 14 del D.L. n. 78/2010, convertito nella legge 30 luglio 2010, n.122), sempreché la complessiva spesa di personale non superi il 40 per cento di quella corrente (art. 14, comma 9, prima parte del citato D.L. 78/2010).

Il limite dell'incidenza del 40 per cento della spesa è sicuramente applicabile anche agli enti minori poiché ha carattere generale e non incide sui limiti specifici che il legislatore ha dettato per ciascuna tipologia di ente con norme apposite. Ed è proprio questa considerazione

che mette in luce che, al contrario, la disposizione contenuta nella seconda parte dell'art. 76, comma 7, della legge 6 agosto 2008, n.133 come risultante a seguito della novella apportata dal citato comma 9 dell'art. 14 del D.L. n. 78/2010, non risulta applicabile ai comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti.

Si tratta, infatti, di un limite alle sostituzioni del personale (sostituzioni ammesse per un massimo del venti per cento della spesa riferita al personale cessato) che è incompatibile sia con la disciplina normativa che regola la materia in relazione agli enti minori, sia con la funzionalità dei comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, in ragione della limitatezza della loro dotazione di personale.

Infatti, come sopra evidenziato, 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 a quella sostenuta nel 2004) prevede espressamente anche un limite specifico, stabilendo che gli enti possano procedere a nuove assunzioni solo se le stesse sono dirette a sostituire il personale che cessa la sua attività nell'anno precedente.

Si tratta di una disciplina che è completata dalla prima parte della nuova disposizione introdotta dal comma 9, dell'art. 14, laddove è previsto un ulteriore limite di carattere generale che condiziona, per tutti gli enti, la possibilità di effettuare nuove assunzioni alla circostanza che la complessiva spesa di personale presenti un'incidenza su quella corrente inferiore al 40 per cento.

In questo modo si viene a creare un triplice limite che soddisfa l'esigenza di contenere la dinamica di crescita della spesa di personale, senza sacrificare l'esigenza di funzionalità degli enti territoriali.

I comuni che hanno una popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, a partire dal 1° gennaio 2011 possono fare nuove assunzioni solamente per sostituire il personale cessato nell'anno precedente, sempreché la loro spesa complessiva di personale incida in misura inferiore al 40 per cento sulla spesa corrente e sia inferiore a quella sostenuta nel 2004.

In questo sistema la 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) si presenta incompatibile sia per ragioni di razionalità che, più in generale, di compatibilità costituzionale con le peculiarità demografiche e funzionali riferite agli enti locali minori.

Ritenere che la previsione sia applicabile anche agli enti minori significherebbe introdurre un ulteriore limite che si porrebbe in contrasto con la esplicita previsione contenuta nel comma 562, tuttora vigente, che prevede un'integrale possibilità di sostituzione del personale cessato, sempreché sussistano le altre condizioni di carattere finanziario.

Sempre valorizzando l'approccio sistematico, giova richiamare l'attenzione sulla circostanza che nell'ambito dello stesso art. 14, al comma 10 è stato richiamato in modo esplicito il comma 562 che, come si è visto, prevede uno specifico limite alle assunzioni riferito alle cessazioni verificatesi nell'anno precedente.

E proprio dal punto di vista sistematico, sembra evidente che il limite riferito alle nuove assunzioni che non possono superare il 20 per cento della spesa delle cessazioni che si sono verificate nell'anno precedente è diretto a completare la disciplina applicabile agli enti 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 D.L. n. 78/2010, non contiene alcuna limitazione specifica riferita alle nuove assunzioni.

Pertanto, gli enti con popolazione superiore ai 5.000 abitanti possono procedere a nuove assunzioni nei limiti del 20 per cento della spesa riferita alle cessazioni che si sono verificate nell'anno precedente, mentre gli enti con popolazione inferiore possono procedere a nuove assunzioni nei limiti delle cessazioni dell'anno precedente.

E' esclusa ogni assunzione in deroga alle citate disposizioni.

Il diverso limite è ragionevole e non pone problemi di compatibilità costituzionale, se solo si tiene conto che gli enti minori possiedono, necessariamente, un numero di dipendenti ridotto rispetto a quelli di maggiori dimensioni e ogni cessazione incide sullo svolgimento dell'attività ordinaria in modo più significativo e marcato.

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 a discapito degli enti locali che hanno un numero ridotto di dipendenti, i quali potrebbero ritrovarsi nel giro di qualche con forti carenze di personale e senza poter effettuare alcuna nuova assunzione in sostituzione delle cessazioni.

In conclusione, un'interpretazione costituzionalmente orientata della nuova disciplina in materia di personale introdotta dall'art. 14, commi 9 e 10 della legge 30 luglio 2010 n. 122, implica che i comuni con una popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, a partire dal 1° gennaio 2011 possano effettuare nuove assunzioni solamente per sostituire il personale cessato nell'anno precedente, sempreché la loro spesa complessiva di personale incida in misura inferiore al 40 per cento sulla spesa corrente e sia inferiore a quella sostenuta nel 2004.

P.Q.M.

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione

Il Relatore
(cons. Antonio Caruso)

Il Presidente
(dott. Nicola Mastropasqua)

Depositato in Segreteria
il 08 novembre 2010
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)