



Corte dei Conti

Sezione Regionale di Controllo per la Puglia

Nella Camera di Consiglio del 13 ottobre 2010, composta dai magistrati:

Dott. Vittorio Lomazzi	Presidente
Dott. Michele Grasso	Consigliere
Dott. Luca Fazio	Primo Referendario
Dott. Stefania Petrucci	Primo Referendario
Dott. Marcello Iacubino	Referendario, relatore
Dott. Marco di Marco	Referendario

ha adottato la seguente

DELIBERAZIONE N. 102/PAR/2010

sulla richiesta di parere formulata, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, dal Sindaco del Comune di Binetto (BA) con nota n. 4102 del 15 settembre 2010 e pervenuta a questa Sezione in data 22 settembre 2010, prot. n. 3133;

Vista l'ordinanza del Presidente n. 26/10 del 30 settembre 2010, con la quale la Sezione Regionale di Controllo è stata convocata per il giorno 13 ottobre 2010;

Udito il relatore Dott. Marcello Iacubino;

Ritenuto in

FATTO

Il Sindaco del Comune di Binetto (nel prosieguo, "il Comune" o "l'Ente"), con la nota indicata in epigrafe, espone quanto segue.

In via preliminare, premette:

- che il Comune non è soggetto ai vincoli in tema di patto di stabilità;
- che l'Ente ha approvato, con deliberazione n. 31 del 9 aprile 2010, la dotazione organica del personale;
- che nel 2007 è terminato il rapporto di lavoro di un'unità di Cat. A, il

1°.8.2010 è cessata un'unità di Cat. D2 e il 31.12.2010 cesserà il rapporto lavorativo di un dipendente di Cat. B5;

- che l'Ente vuole procedere – a fronte di tali cessazioni – sia ad una nuova determinazione della dotazione organica che ad una programmazione del fabbisogno di personale con particolare riferimento al 2011;

- che nel Comune l'incidenza delle spese per il personale nell'anno 2010 è inferiore al 40% delle spese correnti; che le nuove assunzioni, per i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti (non soggetti al patto di stabilità) sono disciplinate dal comma 562 dell'articolo unico della legge n. 296 del 2006 (legge finanziaria 2007), il quale pone il divieto di procedere a nuove assunzioni se non nel limite delle cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nel precedente anno;

- che tuttavia, la recente legge 122/2010 (di conversione del d.l. 78/2010), all'art. 14, comma 9 modifica il comma 7 dell'art. 76 della legge n. 133/2008 (di conversione del d.l. n. 112 del 2008), si porrebbe in conflitto con il richiamato comma 562 (il quale non è stato abrogato), che consente il *turn over* del personale del 100% rispetto a quello cessato nel precedente anno nella parte in cui dispone. Ciò in quanto detta norma (che si applica a decorrere dal 1° gennaio 2011), dopo aver stabilito il divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale agli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale sia pari o superiore al 40% delle spese correnti, prevede che "i restanti enti" possano procedere ad assunzioni di personale esclusivamente nel limite del 20 per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente. Detto inciso ("i restanti enti", sembrerebbe applicabile a tutti gli enti indistintamente a prescindere dalla condizione di enti tenuti o meno al rispetto del patto di stabilità.

Ciò posto, e precisato che in ogni caso resta fermo il principio del contenimento della spesa del personale entro il tetto di spesa del 2004, chiede alla Sezione un'interpretazione delle richiamate disposizioni legislative siccome combinate attesa l'incertezza da esse prodotta riguardo alle assunzioni negli enti locali non soggetti al patto di stabilità, segnatamente formulando i seguenti quesiti:

1) se debba considerarsi applicabile alle assunzioni da effettuare nel 2011 il ridetto comma 562 (*turn over* 1 a 1 e non al 20 per cento della spesa dell'anno precedente), non abrogato dalla novella del 2010;

2) se, nell'affermativa al quesito sub 1), possano farsi rientrare nel calcolo del personale cessato anche le cessazioni verificatesi antecedentemente al 2010 ma successivamente al 2004 e non reintegrate;

3) se, nella negativa al quesito sub 1), dovendosi applicare l'art. 14, comma 9 legge 122 del 2010, si possano far rientrare nel calcolo della spesa del personale cessato anche le cessazioni del 2007 non ripristinate;

4) se il Comune di Binetto possa procedere a rideterminare la dotazione organica, modificando la tipologia di personale ed eventualmente i profili professionali da assumere al fine di razionalizzare e riorganizzare la distribuzione delle funzioni tra gli uffici.

Nel chiedere ciò precisa che fonti interpretative qualificate hanno già concluso per la sopravvivenza del più volte citato comma 562 tra cui, in particolare, questa stessa Sezione, la quale con Deliberazione n. 55/PAR/2010 dell'8 luglio 2010 ha ritenuto che "... per gli Enti non assoggettati al patto ... le spese del 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 e le assunzioni di personale possono avvenire nel limite delle cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato

complessivamente intervenute nel precedente anno". Negli stessi termini la Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, con la Deliberazione n. 46/PAR/2010 del 29 giugno 2010, secondo cui "per tutti gli Enti non sottoposti al patto di stabilità restano fermi, dunque, senza possibilità di deroga, gli obblighi di cui al comma 562 dell'articolo unico della finanziaria 2007".

Considerato in

DIRITTO

1. Sulla funzione consultiva.

La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica è prevista dall'art. 7 comma 8, della legge n. 131/2003, il quale consente alle Regioni di chiedere alle Sezioni regionali di controllo "ulteriori forme di collaborazione" ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, "nonché pareri in materia di contabilità pubblica", aggiungendo che "analoghe richieste possono essere formulate, di norma tramite il Consiglio delle autonomie locali se istituito, anche da Comuni, Province e Città metropolitane".

2. Sull'ammissibilità del quesito.

In via preliminare, va verificata la sussistenza dei requisiti soggettivi e oggettivi di ammissibilità della richiesta di parere.

2.1. Il parere risulta ammissibile sia sotto il profilo soggettivo, in quanto posto - nelle more dell'istituzione del Consiglio delle autonomie locali di cui all'art. 7 comma 8, della legge n. 131 del 2003 - dal Sindaco quale organo rappresentativo dell'ente locale; che oggettivo, per l'attinenza alla «*materia della contabilità pubblica*», in quanto concerne l'astratta interpretazione di norme di leggi o di manovre finanziarie, tendenti al contenimento della spesa del personale quale mezzo per attuare il concorso delle autonomie territoriali al rispetto degli obiettivi di

finanza pubblica.

3. Nel merito.

3.1. La richiesta di parere ha principalmente ad oggetto la corretta interpretazione della disciplina delle spese di personale per gli enti non soggetti al patto di stabilità, contenuta nel comma 562 dell'articolo unico della legge finanziaria per il 2007 n. 296 del 27 dicembre 2006 (nel prosieguo, per brevità "comma 562"), alla luce della novella introdotta dal decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122), che sembra ridurre, a decorrere dal 1° gennaio 2011 (art. 14, comma 9, che modifica il comma 7 dell'art. 76 del d.l. n. 112 del 2008), le assunzioni nel limite del 20 per cento della spesa delle cessazioni dell'anno precedente *in tutti gli enti*, compreso quelli di minori dimensioni demografiche (non tenuti al rispetto del patto).

3.2. È bene ricostruire preliminarmente il quadro normativo precedente alla novella testé citata, per scrutinare se ed in che misura questa abbia inciso sulla disciplina posta dal comma 562; il quale dispone, per i comuni non soggetti al patto, che: "per gli enti non sottoposti alle regole del patto di stabilità interno, le spese di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali, non devono superare il corrispondente ammontare dell'anno 2004. Gli enti di cui al primo periodo possono procedere all'assunzione di personale nel limite delle cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato, complessivamente intervenute nel precedente anno, ivi compreso il personale di cui al comma 558".

Su tale disciplina, tutt'ora vigente, è intervenuto prima l'art. 3, comma 121 della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria per il 2008), il quale, aggiungendo un terzo periodo al comma 562, ha introdotto la possibilità di assumere in deroga sia al tetto di spesa del personale che al vincolo di subordinare le assunzioni alle cessazioni dell'anno precedente,

in presenza di requisiti ivi espressamente stabiliti; poi l'articolo 76, comma 2 e 7 del decreto-legge n. 112 del 2008 (convertito dalla legge 6 agosto 2008 n. 133), i quali hanno rispettivamente sospeso (fatta eccezione per i comuni con un numero massimo di dipendenti a tempo pieno non superiore a dieci) il regime di deroga introdotto dal citato terzo periodo del comma 562, in attesa dell'emanazione del d.P.C.M. di cui al comma 6 dello stesso articolo, e stabilito, fino all'emanazione del ridetto d.P.C.M., un divieto assoluto di assunzione "a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale" agli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale sia pari o superiore al 50% delle spese correnti.

Questo impianto è stato parzialmente inciso dal decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122), in quale, nei commi da 7 a 10 detta in verità una serie di disposizioni in materia di spese di personale rivolte prevalentemente agli enti sottoposti al patto di stabilità.

La novella, per quanto riguarda i comuni di minori dimensioni demografiche (non sottoposti al citato patto):

- abroga espressamente il terzo periodo del comma 562 (introdotto dall'art. 3, comma 121 della legge 24 dicembre 2007, n. 244) eliminando la possibilità di deroga al regime delle assunzioni ivi prevista (art. 14, comma 10 del d.l. n. 78 del 2010) anche riguardo ai comuni con non più di dieci dipendenti, mercé l'abrogazione dell'art. 76 comma 2 del d.l. n. 112 del 2008 (che sospendeva le deroghe di cui al terzo periodo del comma 562) (art. 14, comma 8);

- sostituisce il comma 7 dell'art. 76 citato, prevedendo *per tutti gli enti locali* da un lato il divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale nel caso in cui l'incidenza delle spese di personale sia pari o superiore al 40% delle spese correnti (modificando il limite precedente del 50%); dall'altro che "i

restanti enti" possano procedere ad assunzioni di personale nel limite del 20 per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente (art. 14, comma 9). Queste ultime disposizioni, per espressa previsione, si applicano a decorrere dal 1° gennaio 2011 (con riferimento alle cessazioni verificatesi nell'anno 2010).

3.3. Ad avviso di alcuni, la locuzione "i restanti enti" contenuta nel novellato art. 76, comma 7 riguarderebbe anche gli enti non soggetti al patto determinando la loro ricaduta, a decorrere dal 2011, nel fuoco della disciplina posta da tale disposizione (facoltà assunzionale nel limite del 20 per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente) con conseguente disapplicazione o abrogazione implicita del comma 562.

3.4. Tale assunto non può essere condiviso.

Ad avviso della Sezione, poiché il d.l. n. 78 del 2010 ha fatto salvi i primi due periodi del comma 562 (pur avendo l'occasione di abrogarli nel momento in cui ha soppresso il terzo periodo), va affermata la permanenza in vigore della disciplina *speciale* dettata per le assunzioni negli enti non sottoposti al patto di stabilità.

Deve, infatti, ritenersi che se il legislatore avesse voluto abolire tale disciplina, per uniformarla a quella degli enti soggetti al patto lo avrebbe fatto espressamente nel momento in cui è intervenuto sullo stesso comma 562, non limitandosi ad abrogare solo il terzo periodo, ma l'intero comma (*ubi lex voluit dixit, ubi noluit tacuit*) che, conseguentemente, resta in vigore nella parte non cassata.

A sostegno di tale interpretazione milita anche un ulteriore argomento di natura sistematica-testuale: dall'esame dei lavori parlamentari si evince che le disposizioni in materia di spese di personale poste dai commi 7-10 dell'art. 14 siano rivolte agli enti sottoposti al patto di stabilità. La relazione tecnica di accompagnamento al disegno di legge (A.S. n. 2228,

poi sfociato nel decreto legge n. 78 del 2010), in particolare¹, recita testualmente "Il sistema attuale (...) finalizza tutti i risparmi di spesa in materia di personale come strumentali, *ad adiuvandum*, ai fini del rispetto del patto di stabilità interno. Le misure ipotizzate sono destinate a produrre sicuri e percepibili effetti sul contenimento delle spese di personale negli enti destinatari della norma e, di conseguenza, sono coerenti con l'intento governativo di contenere le dinamiche di crescita dei costi del lavoro pubblico". L'intento del legislatore è stato, pertanto, al fine di porre ulteriori argini al costo del lavoro pubblico, quello di introdurre limiti aggiuntivi alle assunzioni negli enti sottoposti al patto, cui deve intendersi applicabile il ridotto divieto del 20 per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente, quale limite speculare a quello posto dal comma 562 per gli enti con popolazione inferiore a 5.000 abitanti.

Ne consegue:

- da un lato, che l'inciso "i restanti enti" di cui al novellato comma 7 dell'art. 76 del d.l. 112 del 2008 - che limita la possibilità di effettuare assunzioni entro il 20 per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente - non potrà che avere come destinatari esclusivamente gli enti sottoposti al patto di stabilità;

- dall'altro, che per gli enti non soggetti al patto resti ferma, senza la possibilità di deroga di cui al terzo periodo, la disciplina posta dal comma 562².

Talché, le nuove assunzioni che l'Ente (inferiore a 5.000 abitanti) intende effettuare nel 2011:

- dovranno essere contenute entro il limite del tetto di spesa del 2004;
- potranno essere disposte solo a copertura delle corrispondenti

¹ Nella parte rubricata: "Commi 7-10 (spese di personale enti sottoposti al patto)" (pag. 189).

² Nello stesso senso, peraltro, i già citati pareri della Sezione reg. di Controllo per la Puglia (Deliberazione n. 55/PAR/2010 dell'8 luglio 2010) e per il Piemonte (Deliberazione n. 46/PAR/2010 del 29 giugno 2010); conforme, Sezione reg. di Controllo per il Piemonte, Delibera n. 51/2010/SRCPIE/PAR del 9 settembre 2010.

cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente verificatesi nel precedente anno (c.d. *turn over* al 100%, per *teste* e non riguardo alla spesa).

A detti limiti si aggiunge, in base al combinato disposto con il comma 7 dell'art. 76 del d.l. 112 del 2008, come modificato dal comma 9 dell'art. 14 del citato d.l. n. 78 del 2010 (come per gli enti soggetti al patto), l'ulteriore divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale nel caso in cui l'incidenza delle spese di personale sia pari o superiore al 40% delle spese correnti (per il 2010 tale limite resta fissato al 50%).

4. Risolto positivamente il primo quesito, può passarsi all'esame del secondo, con cui l'Ente chiede se, ai fini assunzionali, in applicazione del comma 562 possano farsi rientrare nel calcolo del personale cessato anche le cessazioni verificatesi antecedentemente al 2010 ma successivamente al 2004 e non reintegrate.

4.1. La risposta al quesito è negativa.

La norma di cui trattasi è univoca nel consentire l'assunzione di personale nel limite delle cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato "complessivamente intervenute nel precedente anno". Per cui, in applicazione del canone *in claris non fit interpretatio* di cui all'art. 12 delle disposizioni preliminari al codice civile, l'Ente potrà procedere ad assunzioni nel 2011 solo nei limiti delle cessazioni complessivamente intervenute (*esclusivamente*) nel 2010 (c.d. *turn over* 1 a 1) e non negli anni precedenti (fermo rimanendo il limite del tetto di spesa del 2004 e il rapporto tra spese di personale e spese correnti).

5. Il quesito sub 3) è assorbito dalla affermativa risposta alla domanda sub 1), esaminata nei precedenti punti da 3.1 a 3.4.

6. Resta da esaminare l'ultima domanda, e cioè se il Comune possa procedere a rideterminare la dotazione organica, modificando la tipologia

di personale ed eventualmente i profili professionali da assumere al fine di razionalizzare e riorganizzare la distribuzione delle funzioni tra gli uffici.

6.1. La risposta al quesito non può che essere pacificamente positiva.

Rientra nella piena discrezionalità dell'ente procedere alla definizione della dotazione organica e alla programmazione dei fabbisogni del personale finalizzate all'ottimizzazione dei servizi in funzione delle risorse disponibili, giusti gli artt. 6 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e 89, comma 5 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (TUEL), nel rispetto della legge e dei contratti collettivi (previa consultazione delle organizzazioni sindacali anche sulla verifica degli effettivi fabbisogni, nei modi e termini previsti dal contratto collettivo di categoria; preventiva acquisizione del parere dell'organo di revisione dei conti ai sensi dell'art. 19, comma 8, della legge 28 dicembre 2001, n. 448).

7. In conclusione, va sinteticamente affermato che:

1) per gli enti non soggetti al patto resta ferma la disciplina posta dal comma 562 dell'articolo unico della legge n. 296 del 27 dicembre 2006 (finanziaria per il 2007), senza la possibilità di deroga di cui al terzo periodo del medesimo comma. A detti limiti si aggiunge (cfr. il novellato comma 7 dell'art. 76 del d.l. 112 del 2008), come per gli enti soggetti al patto, l'ulteriore divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale nel caso in cui l'incidenza delle spese di personale sia pari o superiore al 40% delle spese correnti (per il 2010 tale limite resta fissato al 50%);

2) in applicazione del comma 562, ai fini assunzionali possono farsi rientrare nel calcolo del personale cessato solo le cessazioni verificatesi nell'anno immediatamente precedente a quello in cui si intende assumere;

3) resta assorbito il terzo quesito;

4) rientra nella piena discrezionalità dell'ente procedere alla definizione della dotazione organica e alla programmazione dei fabbisogni del

personale, giusti gli artt. 6 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e 89, comma 5 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (TUEL), nel rispetto della normativa di settore e dei contratti collettivi di categoria.

P.Q.M.

Nelle su esposte considerazioni è il parere della Sezione regionale di controllo per la Puglia.

Copia della presente deliberazione, sarà trasmessa, a cura della Segreteria della Sezione, al Sindaco del Comune di Binetto.

Così deliberato in Bari, nella Camera di Consiglio del 13 ottobre 2010.

Il relatore
f.to Marcello Iacubino

Il Presidente
f.to Vittorio Lomazzi

Depositata in segreteria il 14 ottobre 2010
Il Direttore della Segreteria
f.to Carmela Doronzo