

## CORTE DEI CONTI

## SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA CAMPANIA

Del/Par.n.97 /2011

**nell' adunanza dell' 8 febbraio 2011**

Composta dai seguenti magistrati:

Pres. Sez. Vittorio Lomazzi                      Presidente

Cons. Raffaele Del Grosso

Cons. Silvano Di Salvo

Cons. Tommaso Viciglione

Cons. Corradino Corrado

Cons. Francesco Uccello

1° Ref. Laura Cafasso                              relatore

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

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

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3;

Visto il T.U. delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n.1214 e successive modificazioni ed integrazioni;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti e successive modificazioni ed integrazioni;

Visto il regolamento 16 giugno 2000 per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, come modificato dalla deliberazione delle Sezioni Riunite n. 2 del 3 luglio 2003;

Vista, in particolare, la deliberazione n° 229 del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti, approvata in data 19 giugno 2008 ai sensi dell'art. 3, comma 62, della legge 24 dicembre 2007, n. 244;

Vista la deliberazione assunta dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004;

Vista la deliberazione n. 5/AUT/2006 assunta dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 17 febbraio 2006;

Vista la deliberazione n. 8/AUT/2008 assunta dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 12 maggio – 4 luglio 2008;

Vista la deliberazione n. 9/AUT/2009 assunta dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 4 giugno 2009;

Visto l'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito nella legge 3 agosto 2009, n. 112;

Vista la deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Campania n. 74/2009 del 30 settembre 2009;

Viste le indicazioni procedurali di cui alla nota del Presidente della Corte dei conti n. 2789 del 28 settembre 2009;

Vista la nota del 20 dicembre 2010 prot. n. 24047, con la quale il Sindaco del Comune di Caivano (Na) ha inoltrato richiesta di parere a questa Sezione ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista l'ordinanza presidenziale n.11/2011, con la quale la questione relativa alla richiesta di parere è stata deferita all'esame collegiale della Sezione;

Udito il relatore, Primo Referendario dott.ssa Laura Cafasso;

### **Premesso in Fatto**

Con la nota indicata in epigrafe, il Sindaco del Comune di Caivano (Napoli) ha chiesto il parere di questa Sezione in ordine alla corretta interpretazione della disposizione concernente la materia della spesa per il personale di cui all'art. 1, comma 557, della L. 24 dicembre 2007, n. 244, così come modificato dall'art. 14 del D.L. 31 maggio 2010, n. 78, convertito in legge 30 luglio 2010, n. 122.

In dettaglio, il Comune chiede di conoscere se i contributi corrisposti dalla Regione Campania all'Ente - a sostegno dell'azione di stabilizzazione a svuotamento del bacino dei lavoratori socialmente utili (di seguito anche L.S.U.) ed a valere sul Fondo per l'Occupazione, ai sensi dell'art. 2, comma 549 della L. 24 dicembre 2007, n. 244 - rientrano tra le spese del personale soggiacenti alla normativa di cui all'art. 14 del d.l. 78/2010. Il Sindaco chiede altresì se, in ipotesi di stabilizzazioni con contratto a tempo indeterminato di L.S.U. disoccupati di lunga durata, è *"possibile avvalersi dell'art. 7, comma 7, del D.L. n. 81/2000....che ritiene applicabile per tali categorie di lavoratori il comma 4 dell'art. 20 della legge 223/1991"*.

In particolare, il Sindaco interpellante ha puntualizzato che il contributo regionale è pari ad € 20.000,00 pro-capite per tre annualità e che il Comune ha intenzione di procedere alla stabilizzazione di sessantasei unità di L.S.U., i quali prestano servizio presso gli uffici comunali da circa quindici anni.

### **CONSIDERATO in DIRITTO**

In rito, nel richiamare l'orientamento sin qui seguito dalla Sezione in ordine all'ammissibilità delle richieste di parere in materia di contabilità pubblica avanzate direttamente dall'Organo comunale munito di rappresentanza legale esterna, ritiene il Collegio senz'altro ricevibile, nelle more dell'istituzione del Consiglio delle Autonomie locali nella Regione Campania, l'istanza avanzata dal Sindaco del Comune di Caivano, in quanto formulata dall'Organo di vertice dell'Amministrazione comunale legittimato ad esprimere la volontà dell'Ente e ad impegnare lo stesso verso l'esterno ai sensi dell'art. 50 del d. l. n. 18 agosto 2000, n. 267.

In ordine all'ammissibilità del quesito posto sotto il profilo oggettivo, ossia della pertinenza alla materia della contabilità pubblica, come previsto dall'art. 7, comma 8, della legge n.131/2003, deve preliminarmente ribadirsi che, in armonia con l'orientamento espresso in sede di coordinamento dalla Sezione delle Autonomie con delibera n. 5/AUT/2006 del 17 febbraio 2006, la funzione consultiva può riguardare soltanto questioni circoscritte alla materia della contabilità pubblica riconducibili a problematiche di carattere generale ed astratto, in

quanto l'eventuale riferimento a singoli atti o fatti di gestione finirebbe col tradursi, sia in una indebita ingerenza della Corte in funzioni di amministrazione attiva di pertinenza dell'Amministrazione locale, sia in una valutazione di comportamenti, suscettibile, come tale, di interferire e contrastare con altre funzioni di Organi magistratuali, tra cui quelle proprie della Corte, contraddistinte da un carattere di assoluta indipendenza e terzietà.

L'esigenza del carattere di ausiliarità e prodromicità della funzione consultiva e collaborativa delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti impone, altresì, che la manifestazione di giudizio in cui si sostanzia la natura tipica del parere deve prioritariamente rivolgersi a consigliare e coadiuvare l'organo di amministrazione attiva richiedente nell'emanazione degli atti da adottare e delle determinazioni da deliberare, non potendo involgere quesiti connessi ad atti previamente adottati o comportamenti definitivamente esauriti, dovendo invece necessariamente precedere il provvedimento finale verso cui si indirizza la soluzione del parere richiesto.

Così definite le ragioni di ammissibilità che delimitano i confini dell'ambito oggettivo della materia, va precisato che la richiesta in esame, pur involgendo problematiche riguardanti l'assunzione di personale, attiene alla materia della contabilità pubblica, atteso che concerne, essenzialmente, la specifica disciplina che limita l'attività contrattuale dell'Ente, circoscrivendone i casi ed i presupposti giustificativi, in ragione di esigenze di contenimento della spesa.

Con specifico riferimento alla disamina nel merito del quesito proposto, considerato che il parere verte sulla possibilità di procedere alla stabilizzazione di personale proveniente dal bacino dei lavoratori socialmente utili con il supporto di un contributo regionale triennale a valere sul Fondo per l'Occupazione, è necessario richiamare il quadro legislativo di riferimento circa i connotati essenziali dell'istituto, unitamente alla correlata disciplina sviluppatasi in tema di stabilizzazione, quale complesso delle disposizioni funzionali al rispetto dei vincoli finanziari vigenti in materia di spesa del personale imposti agli Enti Locali soggetti al Patto di Stabilità, in termini di valore assoluto, nonché in termini di incidenza percentuale nell'ammontare della spesa corrente.

In origine, una prima tipologia di lavoratori socialmente utili veniva disciplinata dall'art. 1-bis del d.l. 28 maggio 1980, n. 244, convertito con modificazioni nella legge 24 luglio 1981, n. 390, che prevedeva l'impiego temporaneo in attività di pubblica utilità di lavoratori titolari di un trattamento di integrazione salariale.

Seguiva, quindi, la normativa istitutiva dettata dal d. lgs. vo 1° dicembre 1997, n. 468, che disciplina l'inserimento nell'occupazione di soggetti o in attesa di lavoro o in regime di mobilità o, ancora, in cassa integrazione. I lavori socialmente utili sono stati estesi, quindi, anche ai lavoratori in mobilità ed ai disoccupati di lunga durata. Tale disciplina è stata integrata/modificata con il d.lgs 28 febbraio 2000, n. 81, con il quale, mirando ad incentivare l'avvio dei soggetti 'utilizzati' verso forme di impiego stabile, si statuisce che le attività socialmente utili possono essere svolte per l'esecuzione di progetti attuati da enti pubblici cui vengono riconosciuti 'emolumenti' espressamente regolati dalla legge, in quanto diretti alla

soddisfazione di un interesse sociale, quale quello, appunto, della tutela contro la disoccupazione.

Per ciò che concerne il finanziamento, sin dall'inizio è stato posto a carico del Fondo per l'occupazione, la cui quota viene ripartita tra le regioni secondo criteri variati nel tempo (cfr. Corte di Cassazione SS.UU. Civ., sentenza n. 3508 del 22 febbraio 2005).

In particolare, in base alle previsioni della legge istitutiva 19 luglio 1993, n. 236, di conversione, con modificazioni, del d.l. 20 maggio 1993 n. 148, il Fondo per l'Occupazione viene alimentato dall'erogazione di finanziamenti annualmente stanziati con legge finanziaria, destinati a garantire la copertura dei principali interventi per il sostegno e lo sviluppo occupazionale nelle aree di intervento previste dalla legge ovvero nelle aree obiettivo 1 e 2 del regolamento CEE n. 2052/88 e in quelle con squilibri locali tra domanda e offerta di lavoro (cfr. art. 1, al cui comma 7 è specificato che confluiscono nel predetto Fondo anche i contributi comunitari destinati al finanziamento delle iniziative previste).

In tale ambito rileva la prescrizione di cui all' art. 2, comma 549 della L. 24 dicembre 2007, n. 244, con cui si prevede, in favore delle regioni che rientrano negli obiettivi di convergenza dei fondi strutturali dell'Unione europea e attraverso la stipula di un'apposita convenzione con il Ministero del lavoro e della previdenza sociale a valere sul Fondo per l'Occupazione, lo stanziamento di un contributo annuale propriamente destinato alla stabilizzazione dei lavoratori socialmente utili ed alle iniziative connesse alle politiche attive per il lavoro.

Nello specifico, in materia di stabilizzazione di personale L.S.U, gli artt. 1, commi 558, 561 e 1156, lett. f) della legge 296/2006 (legge finanziaria 2007) e l'art. 2, commi 549, 550 e 551, della legge n. 244/2007 (legge finanziaria 2008) disciplinano la facoltà per gli enti locali, soggetti alle regole del patto di stabilità, di procedere alle assunzioni mediante procedure selettive previste da norme di legge, nei limiti dei posti disponibili in organico e previa la redazione di un programma triennale del fabbisogno del personale che tenga conto sia delle vacanze in organico, sia del principio dell'adeguato accesso dall'esterno (in questo senso, anche il Dipartimento della Funzione Pubblica con i pareri n. 25 del 2007 e n. 36 del 2008). Ciò in quanto non è possibile stabilizzare il personale precario in deroga al principio previsto dall'art. 1, comma 557, legge 23 dicembre 2006, n. 296, cui vengono sottoposti gli enti locali soggetti al rispetto del patto di stabilità interno, della riduzione programmata delle spese di personale e del contenimento della dinamica retributiva e occupazionale (cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazione 22/SEZ.AUT/2009/7 del 9.11.2009). Tale disposizione legislativa - successivamente integrata dalla prescrizione di cui all'art. 3, comma 120 della legge 24 dicembre 2007, n. 244, che, fermi restando i vincoli fissati dal patto di stabilità, introduce una deroga a tale principio al contestuale verificarsi di tre espresse condizioni di legge (rispetto del patto di stabilità nell'ultimo triennio, volume complessivo della spesa di personale non superiore al parametro stabilito per gli enti strutturalmente deficitari, e rapporto medio tra dipendenti in servizio e popolazione residente non superiore a quello determinato per gli enti in condizioni di dissesto) - è stata, non da ultimo, ridefinita con la prescrizione di cui al combinato disposto ex art. 76 - comma 7 e comma 4 - della legge 6 agosto 2008, n. 133, di conversione

del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, che impone la riduzione dell'incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al totale delle spese correnti e sancisce un divieto assoluto di assunzione di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale a carico degli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o superiore al 50% delle spese correnti e prevede la sanzione del divieto di effettuare assunzioni di personale a qualsiasi titolo per gli enti che non hanno rispettato il patto nell'esercizio precedente *'anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto'*.

Pertanto, anche in tema di stabilizzazioni, la relativa disciplina per gli enti locali, soggetti o no al patto di stabilità, risiedeva già nei presupposti dell'art. 76 della legge n.133/2008, giacché la norma aveva inteso indicare limiti puntuali in materia di assunzioni a tempo indeterminato, limitando il fabbisogno del personale nel quadro di una riduzione della spesa complessiva (cfr., in tal senso, anche Corte dei conti - Sezione del controllo per la Sardegna, del. – par. n. 16/2009). In particolare, per gli enti locali soggetti alle regole del patto di stabilità, la rigorosa programmazione delle spese di personale è stata ribadita anche con la Circolare M.E.F. n. 2 del 27.1.2009 (punto C.5) in cui si precisa (in linea con la disposizione di cui all'art. 8 del CCNL dal comparto regioni/enti locali) che l'integrazione delle risorse per la contrattazione integrativa deve essere contenuta nel rispetto del patto di stabilità interno, sottolineando, in tal modo la necessità del rispetto del patto dell'anno precedente, nonché la compatibilità dell'incremento (eventuale) di spesa con il rispetto del patto di stabilità medesimo nell'esercizio nel quale la spesa è destinata ad incidere. Parimenti, la Circolare n. 5/2008 del Ministero per le riforme ed innovazioni nella Pubblica Amministrazione, nel richiamare la giurisprudenza amministrativa, aveva già precisato che le amministrazioni *"...potranno ricorrere alla procedura speciale di stabilizzazione nel rispetto dei principi richiamati con la presente circolare, del regime assunzionale di riferimento per ciascun settore e dei vincoli finanziari in materia di spesa del personale"* e che *"rimane fermo il principio che le disposizioni in materia di stabilizzazione non hanno in nessun caso una portata vincolante e non determinano ... in capo ai possibili destinatari un diritto soggettivo alla assunzione..."*.

Le stabilizzazioni, difatti, ancorché riferite a lavoratori socialmente utili, sono assunzioni ed espressione di mera facoltà delle Amministrazioni: *"... relativamente al personale del comparto degli enti locali, la stabilizzazione del personale ai sensi dell' articolo 1, comma 558, della legge 296/2006, costituisce una mera facoltà discrezionale per gli enti locali e non un obbligo, non sussistendo alcun diritto in capo all'interessato ad ottenere la stabilizzazione, ma unicamente un'aspettativa di mero fatto"* (cfr. Tar Veneto, Sez. II, n. 3342 del 19 ottobre 2007).

Invero, il vincolo alle assunzioni posto dall'art. 76, comma 4 del d.l. n. 112 del 2008 non ha valenza autonoma, ma va ritenuto strumentale agli obiettivi di riduzione della spesa per il personale e di risparmio di spesa stabiliti dall'art. 1, comma 557, della legge 296 del 2006, giacché, stante la preminente finalità di riequilibrio dei bilanci da parte degli enti interessati, lo stesso deve essere interpretato come limitativo dell'autonomia decisionale degli enti inadempienti, salvo eludere la realizzazione degli obiettivi fissati dalla legge n. 296 del 2006.

Tale rigorosa impostazione viene confermata dal fatto che il predetto vincolo assunzionale risulta espressamente richiamato dalla novellata disposizione legislativa di cui all'art. 14 del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, che, riscrivendo integralmente al comma 7 il succitato art. 1, comma 557, legge 23 dicembre 2006, n. 296, sostituisce, con la disposizione del successivo comma 9, il previgente comma 7 dell'art. 76 del d.l. n. 112/2008, e stabilisce, in via definitiva, che il divieto di assunzione è esteso, con decorrenza 1° gennaio 2011, alla generalità degli enti locali nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o superiore al 40% delle spese correnti, residuando a carico dei restanti enti la possibilità di procedere ad assunzioni di personale nel limite del 20% della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente (cfr. Corte dei conti - Sezioni Riunite in sede di controllo, del. n. 53/CONTR/2010).

Alla luce delle argomentate considerazioni, a fronte del quesito posto dal Comune istante con cui si chiede se il contributo regionale di cui all' art. 2 comma 549 della L. 24/12/2007 n. 244 debba rientrare nell'aggregato 'spesa di personale' e soggiacere, come tale, alla novellata disciplina sanzionatoria tracciata dalla manovra correttiva di cui al succitato art. 14, comma 7, del DL 78/2010, occorre richiamare, stante il laconico dettato normativo, l'opzione ermeneutica accolta dalle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti e dagli Organi ministeriali.

In particolare, vanno identificate le componenti della spesa rilevanti per commisurare la predetta riduzione, e, a tal fine, si deve tenere conto anche di quanto esplicitato nelle circolari ministeriali intervenute in materia.

Rileva, soprattutto, la modalità prevista dalla circolare n. 9 del 17 febbraio 2006, ancorchè concernente le disposizioni di cui all'art.1, commi 198 e ss. della legge 23 dicembre 2005, n 266 (successivamente disapplicate a seguito dell'entrata in vigore dell' art. 1, comma 557 della legge 27 dicembre 2006, n 296, di revisione dei predetti obblighi). Ciò in quanto i criteri di calcolo non possono mutare rispetto alle regole precedenti, enucleate nello specifico dalla predetta circolare, al fine di garantire una commisurabilità di dati omogenei ed una linea di continuità con le azioni già intraprese dagli enti nel settore (cfr., per tutte, del.- par. n. 116 di questa Sezione; del.- par. n. 163/2008 della Sezione regionale di controllo per il Veneto).

Secondo tale interpretazione, le uniche ipotesi che vanno ritenute escluse dal computo sono da ricondurre alle spese di personale necessitate dall'adempimento a disposizioni normative o che, comunque, non incidono sul bilancio degli enti, perché oggetto di rimborso da parte di altro ente o perché a carico di altri finanziamenti comunitari o privati, giacché occorre considerare solo gli oneri che comportino un effettivo aggravio per il bilancio dell'ente.

Tale qualificazione viene, peraltro, implicitamente confermata nell'elencazione delle tipologie di spese di personale che possono essere detratte dal conteggio ai fini della determinazione dell'indicatore di cui al citato art. 14, comma 9, del d.l. n. 78/10 convertito in l. 122/10, individuate dalla Sezione Autonomie nelle 'linee guida' al monitoraggio al bilancio di previsione 2010 con Delibera n. 9/2010, in cui se tra le 'voci di inclusione' rilevano gli 'eventuali emolumenti a carico dell' Amministrazione corrisposti ai lavoratori socialmente utili',

di contro, tra le componenti da considerare escluse dalla determinazione della spesa, rientrano le spese di personale completamente a carico di altri enti o soggetti privati.

Orbene, considerato che tale ricognizione, delineando in senso sostanziale l'ambito delle 'spese di personale' ai fini del rispetto delle norme di coordinamento di finanza pubblica, deve avere la medesima configurazione anche per il calcolo del parametro di riferimento per il divieto di assunzione, perché la logica ispiratrice deve essere univoca ed unitaria (cfr. Sez. regionale di controllo per la Toscana del.- par. n. 111/2010), sicuramente il contributo regionale non costituisce un aggravio per il bilancio dell'ente comunale.

Ciò non esclude che, anche in tema di stabilizzazioni di L.S.U., residua a carico dell'amministrazione richiedente la necessità del rispetto del patto dell'anno precedente e, considerato che il predetto contributo ha carattere di supporto temporaneo, il dovere di valutare la compatibilità di un eventuale incremento di spesa che venga a determinarsi con il rispetto del patto di stabilità medesimo nell'esercizio nel quale la spesa è destinata ad incidere, soggiacente in quanto tale a quel divieto assoluto di assunzione di cui alla vigente richiamata normativa, che, al fine di dare effettività al sistema, si focalizza sull'obiettivo di una riduzione in senso assoluto della spesa.

Così prospettata la complessa problematica, deve ritenersi chiarita ogni perplessità riguardo all'eventuale applicabilità dell'art. 7, comma 7, del d.lvo 81/2000, nella parte in cui richiama l'art. 20, comma 4, della legge 223/1991.

Trattasi, invero, di disposizione concernente i lavoratori (anche quelli socialmente utili, in virtù del predetto richiamo) disoccupati da lunga data, assunti con contratto di reinserimento, i quali devono essere "*esclusi dal computo dei limiti numerici previsti da leggi e contratti collettivi per l'applicazione di particolari normative ed istituti*", ma per i quali vigono, evidentemente, gli stessi rigorosi limiti assunzionali sopra esposti.

#### **P.Q.M.**

nelle suesposte considerazioni è il parere della Sezione.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, per il tramite del Dirigente del Servizio di supporto, al Sindaco del Comune di Caivano (Na).

Così deliberato in Napoli, nella Camera di Consiglio dell'8 febbraio 2011.

IL RELATORE

f.to Dott.ssa Laura Cafasso

IL PRESIDENTE

f.to Dott. Vittorio Lomazzi

Depositato in Segreteria in data 08 febbraio 2011

Il Funzionario preposto al

Servizio di supporto

f.to Dott. Mauro Grimaldi