



REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL LAZIO

composta dai magistrati:

Vittorio Zambrano	Presidente;
Rosario Scalia	Consigliere;
Francesco Alfonso	Consigliere;
Maria Luisa Romano	Consigliere –relatore;
Carmela Mirabella	Consigliere;

nell'adunanza del 19 maggio 2011

VISTI gli artt. 100 e 119 della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131 e, in particolare, l'art. 7, comma 8;

VISTA la richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Pontinia (LT) con nota n. 6554 del 19/04/2011 acquisita al protocollo della Sezione con il n. 2777 in data 22/04/2011;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 6 del 13 maggio 2011 di convocazione della Sezione nell'odierna adunanza per deliberare sulla suddetta richiesta;

UDITO, in camera di consiglio, il relatore Consigliere dott.ssa Maria Luisa Romano;

CONSIDERATO IN

PREMESSA

Con la nota indicata in epigrafe, il Sindaco di Pontinia, Comune assoggettato al rispetto del patto di stabilità interno, ha chiesto di conoscere se, a parere di questa Sezione:

- in applicazione dell' art. 1, comma 118, della legge 13 dicembre 2010, n. 220 - nella parte in cui consente, in presenza di determinati presupposti, di procedere ad assunzioni finalizzate all'esercizio di funzioni di polizia locale in deroga al limite del 20% della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente (art. 76, comma 7, del d.l. 112/2008 convertito nella legge n. 133/2008, come sostituito dall'art. 14, comma 9, del d.l. 78/2010, convertito nella legge n. 122/2010) - tali assunzioni vadano numericamente limitate alle sole esigenze di rimpiazzo del personale cessato già adibito alle medesime funzioni, ovvero possano avere a riferimento il numero complessivo dei cessati nell'intero organico dell'ente;
- il limite di spesa del 20% sia riferibile o meno anche alle assunzioni a tempo determinato, avuto riguardo al fatto che queste non producono per loro natura spesa fissa e continuativa.

Nell'istanza è specificato che i pensionamenti intervenuti nel 2010 presso l'Ente, in regola con gli obiettivi del patto di stabilità interno e con un'incidenza della spesa di personale sulla spesa corrente pari al 23%, sono pari a 6 unità di personale di cui solo una operante nel settore di Polizia Locale

e che gli atti di rideterminazione dell'organico e di pianificazione del fabbisogno contemplano nel Settore medesimo nuove assunzioni a tempo indeterminato di n. 4 vigili urbani (ctg. C).

DIRITTO

Questioni preliminari

La richiesta è chiaramente intesa a promuovere l'esercizio delle attribuzioni consultive di cui all'art.7, comma 8, della legge n. 131/2003, pur in assenza di espressi richiami a tale norma.

Ne va, pertanto, valutata preliminarmente ed in conformità a costante giurisprudenza, l'ammissibilità soggettiva ed oggettiva.

Il primo profilo sottende la verifica dell'imputabilità dell'istanza agli Enti legittimati ad avanzarla e, quindi, della relativa validità dell'atto di impulso della procedura consultiva.

In proposito, per orientamento consolidato di questa Sezione (delibera n. 31/2010/PAR; delibera n. 36/2009/PAR), detta imputabilità sussiste quando l'istanza è sottoscritta – come nella specie – dal Sindaco nella sua qualità di Organo munito di generali poteri di rappresentanza politico-istituzionale del Comune (art. 50 TUEL).

Non è da reputarsi, preclusivo della ricevibilità, ancorché non motivato da parte del Comune richiedente, il mancato inoltro dell'istanza per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali. Si tratta, infatti, di un adempimento di carattere procedurale che l'art. 7, comma 8, non prescrive in modo cogente, ma solo in via di principio, con l'evidente finalità di garantire la razionalizzazione delle richieste attinenti alle questioni di maggior rilievo e di interesse per la generalità dei Comuni.

Il suo corretto ed utile espletamento, pertanto, andrebbe regolamentato con puntualità, anche con disposizioni di carattere procedimentale.

In assenza di tale regolamentazione, in effetti, il ruolo di filtro del Consiglio delle Autonomie viene ad essere concretamente sminuito, non essendovi criteri di riferimento oggettivi e normativamente predeterminati alla luce dei quali effettuare una disamina preventiva delle richieste di parere e motivarne un eventuale mancato inoltro alla Sezione.

Ed invero, in mancanza di norme di chiaro significato preclusivo, sarebbe assai dubbia la validità di una decisione intesa a paralizzare l'esercizio di una facoltà di iniziativa che la legge n. 131/2003 attribuisce con chiarezza direttamente agli Enti interessati, al cui ausilio sono indirizzate le funzioni delle Sezioni regionali della Corte dei conti.

Per quanto sopra, non rinvenendosi né a livello di legge regionale istitutiva (L. R. Lazio n. 1/2007), né a livello di regolamenti del Consiglio delle Autonomie del Lazio disposizioni inerenti alle modalità di svolgimento dell'attività di filtro di cui all'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, il mancato coinvolgimento di tale Organismo è da considerare irrilevante, assumendo il suo intervento carattere meramente formale.

Nessun dubbio, poi, sussiste in ordine all'ammissibilità oggettiva dell'istanza, avendo questa ad oggetto un quesito inerente all'applicazione di norme finanziarie in materia di contenimento della spesa per il personale che, per pacifico orientamento della giurisprudenza contabile, riaffermato con deliberazione di indirizzo delle Sezioni riunite (cfr. del. n. 54/2010), sono riconducibili all'ambito della contabilità pubblica, al quale attengono le

attribuzioni consultive delle Sezioni regionali di controllo.

Secondo quanto rappresentato, poi, le questioni poste non attengono a procedimenti in itinere, né ad atti già adottati, bensì a decisioni future, per cui la richiesta di parere si appalesa fisiologicamente come preventiva.

Questioni di merito

I due quesiti posti attengono a problematiche entrambe inerenti all'interpretazione dell'art. 14, comma 9, del d.l. 31 maggio 2010 n. 78, convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), che ha sostituito il previgente art. 76, comma 7, del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni nella legge 6 agosto 2008, n. 133, nel testo integrato dall'art. 1, comma 118, della legge 13 dicembre 2010, n. 220.

La norma, applicabile a far tempo dall'esercizio finanziario 2011, così dispone : *"È fatto divieto agli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o superiore al 40% delle spese correnti di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale; i restanti enti possono procedere ad assunzioni di personale nel limite del 20 per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente. Per gli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o inferiore al 35 per cento delle spese correnti sono ammesse, in deroga al limite del 20 per cento e comunque nel rispetto degli obiettivi del patto di stabilità interno e dei limiti di contenimento complessivi delle spese di personale, le assunzioni per turn over che consentano l'esercizio delle funzioni fondamentali previste dall'art. 21, comma 3, lett.b), della legge 5 maggio 2009, n. 42."*

La medesima ha dato adito a numerose pronunzie delle Sezioni

regionali di controllo, richiamate, quale parametro di riferimento, dalle Sezioni Riunite nelle pronunzie nn. 15/CONTR/2011, 20/CONTR/2011 e 27/CONTR/2011.

Non risulta, tuttavia, a questo Collegio l'esistenza di precedenti specifici sulle implicazioni applicative connesse all'esercizio della facoltà di deroga introdotta dalla legge di stabilità 2011, di cui al primo quesito.

Ed in effetti, le perplessità dell'Amministrazione istante si appuntano non già sui presupposti e sulle condizioni per legittimamente esercitare tale facoltà, bensì sul peculiare profilo delle modalità di individuazione delle assunzioni consentite.

Posto che secondo il tenore letterale della norma – in presenza di un rapporto con la spesa corrente contenuto nel limite del 35% e senza compromettere l'osservanza degli obiettivi del patto interno di stabilità, nonché degli altri limiti posti alla spesa per il personale – è ammesso sostenere una spesa superiore al tetto in argomento unicamente per nuove assunzioni finalizzate a coprire il fabbisogno effettivo nel settore della polizia locale, il Comune si chiede se la qualificazione di "*assunzioni per turn over*", come espressamente definite dalla norma non ne sottenda comunque il contingentamento numerico in relazione alle cessazioni intervenute nel medesimo settore.

In proposito, si osserva che la formulazione della disposizione appare poco felice, dal momento che il concetto di *turn over* riferito alle assunzioni ammesse evoca quello di sostituzione del personale cessato adibito alle funzioni indicate.

Tuttavia, siffatta interpretazione non appare soddisfacente.

Emerge, infatti, tanto dal contesto sistematico di inserimento, tanto dal tenore letterale, che l'art. 14, comma 9, limita le assunzioni unicamente quale misura per assicurare, in un'ottica di coordinamento della finanza pubblica, il contenimento della spesa per il personale, senza incidere sulle scelte di carattere organizzativo degli enti interessati.

Ciò è reso evidente dalla natura esclusivamente finanziaria del limite rispetto al quale la deroga è destinata ad operare.

Orbene, optare per l'inserimento di un limite numerico alle assunzioni in deroga non solo esulerebbe dagli obiettivi della norma, ma equivarrebbe a cristallizzare il fabbisogno nel settore della polizia locale in ragione di quello del 2010, in aperto contrasto con le finalità di salvaguardia della funzionalità del medesimo sottese alla deroga stessa.

Inoltre, opinando nel senso restrittivo prospettato dall'Amministrazione la facoltà di deroga diverrebbe sostanzialmente "*inutiliter data*" a fronte di una spesa per il personale cessato nel detto settore in sé inferiore al 20% rispetto a quella corrispondente alle cessazioni complessive.

Per quanto sopra, il Collegio esprime l'avviso che le assunzioni in deroga, ovviamente per altri versi motivate da esigenze funzionali reali, siano ammissibili indipendentemente dal numero di unità cessate e dal settore di relativa applicazione, purché tali da garantire il rispetto degli obiettivi del patto di stabilità interno e gli altri limiti generali posti dalla normativa finanziaria alla crescita della spesa del personale, ivi compreso quello della incidenza non superiore al 40% rispetto alla spesa corrente di cui al medesimo art. 14, comma 9, primo alinea.

Circa il secondo quesito, il Collegio ritiene che, proprio in quanto rivolta

a realizzare obiettivi di contenimento della spesa per il personale, la norma non possa essere riferita alla sola componente di quella spesa derivante da assunzioni a tempo indeterminato. E' evidente, infatti, che una espansione della spesa derivante da assunzioni ad altro titolo disposte potrebbe interamente inficiarne gli effetti.

Depone in questa direzione del resto, la chiarezza testuale dell'art. 14, comma 9, nella parte in cui dispone per gli enti con spesa pari o superiore al 40% sul totale corrente il divieto "*di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale*", precisazione che evidenzia la "*ratio*" dell'intera norma e che deve, perciò, ritenersi implicitamente estesa anche alla fattispecie in argomento.

Del resto, lo stesso riferimento generico alle assunzioni di personale cui è applicabile il limite in discorso, senza altra qualificazione, porta a reputare che la norma intenda comprendere tutte le varie forme di reclutamento attraverso le quali è possibile per le amministrazioni locali instaurare un rapporto di lavoro dipendente, senza esclusione alcuna.

Ragioni di elementare coerenza, peraltro, inducono ad affermare che, avendo il limite di spesa in argomento carattere strutturale, (cfr. in particolare SS.RR. n. 27/2011) gli oneri sostenuti nel pregresso esercizio per il personale con rapporti di lavoro a tempo determinato venuti a scadenza vadano tenuti in considerazione ai fini del computo del 20%, alla stessa stregua di quelli inerenti alle cessazioni di personale a tempo indeterminato.

Appare, infatti, in linea con l'impianto della norma, tener conto delle assunzioni a termine non solo per calcolare il rispetto dei limiti indicati, ma anche includerle nel computo delle minori spese da cessazioni rispetto all'anno

precedente che il legislatore ha assunto a parametro di riferimento per la commisurazione del limite stesso.

Diversamente opinando si aggraverebbe, impropriamente e senza alcun fondamento positivo, l'effetto penalizzante della norma, specie negli esercizi futuri.

Considerato, poi, che la rigidità di un limite siffatto non può compromettere l'esercizio di funzioni indefettibili e neppure di attività di natura obbligatoria, il Collegio reputa, in aderenza a quanto evidenziato nella nota circolare n. 10/133/CR6/C1 del 18 novembre 2010 redatta congiuntamente dalla conferenza delle Regioni e delle Province autonome, dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative regionali e dal Dipartimento della Funzione Pubblica che esso non operi con riguardo alle assunzioni delle c.d. categorie protette *ex lege* n. 68/1999 nonché per quelle necessarie a fronteggiare lo svolgimento di attività urgenti ovvero infungibili ed essenziali.

P.Q.M.

Nei termini sopra indicati è il parere della Sezione.

Il Relatore

f.to (dott.ssa Maria Luisa Romano)

Il Presidente

f.to (dott. Vittorio Zambrano)

Depositato in Segreteria il 12 ottobre 2011

Il Direttore del Servizio di Supporto

f.to (dott.ssa Chiara Samarelli)