



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

composta dai Magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Antonio Caruso	Consigliere
dott. Gianluca Braghò	Referendario
dott. Massimo Valero	Referendario (relatore)
dott. Alessandro Napoli	Referendario
dott.ssa Laura De Rentiis	Referendario

**nella camera di consiglio del 26 maggio 2011**

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, nonché con la deliberazione n. 229 in data 19 giugno 2008 del Consiglio di Presidenza;

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. 3906 del 4 maggio 2011 pervenuta a questa Sezione dal Sindaco del Comune di Cava Manara (PV);

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna camera di consiglio per deliberare, tra le altre, sulla richiesta proveniente dal Comune di Cava Manara (PV);

Udito il relatore, dott. Massimo Valero;

**PREMESSO IN FATTO**

Con la nota indicata in epigrafe il Sindaco del Comune di Cava Manara (PV), ente con popolazione di circa 6.700 abitanti, chiede alla Sezione un parere in merito all'interpretazione dell'art.14, comma 9, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102.

Nel quesito si dà per assodato il rispetto delle condizioni che regolano l'assunzione del personale (in particolar modo il rispetto del Patto di Stabilità per l'anno 2010, la riduzione della spesa di personale al di sotto di quella verificatasi nell'anno precedente e il mantenimento della spesa di personale al di sotto del 40% della spesa corrente), con la specificazione che nel corso dell'anno 2010 il Comune non ha avuto cessazioni di personale.

Da gennaio 2011 fino a giugno 2011 una dipendente risulta in congedo di maternità obbligatoria. La stessa dipendente ha chiesto il congedo parentale con retribuzione ridotta al 30% a partire da luglio. Nel quesito è specificato che trattasi di personale di polizia locale, servizio già in difficoltà in quanto costituito da quattro agenti a fronte di un paese in espansione, alle porte del capoluogo di provincia.

Alla luce del parere n. 167/2011 di questa Sezione e del parere n. 246/2011 della Sezione regionale di controllo per la Campania, si chiede se:

- si possa procedere alla sostituzione di tale personale in maternità con assunzione a tempo determinato (anche in virtù della specificità del servizio);
- se possa procedere, per la realizzazione di specifici progetti, e nel limite del rispetto della spesa di personale, ad assunzioni a tempo determinato per la durata del progetto.

**Condizioni di ammissibilità**

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta di parere 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: 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.

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare che la disposizione contenuta nel co. 8, dell'art. 7 della legge 131 deve essere raccordata con il precedente co. 7, norma che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio, il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma, la sana gestione finanziaria degli enti locali.

Lo svolgimento delle funzioni è qualificato dallo stesso legislatore come una forma di controllo collaborativo.

Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che il co. 8 prevede forme di collaborazione ulteriori rispetto a quelle del precedente comma rese esplicite in particolare con l'attribuzione agli enti della facoltà di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica.

Appare conseguentemente chiaro che le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli enti locali, ma che anzi le attribuzioni consultive si connotano sulle funzioni sostanziali di controllo collaborativo ad esse conferite dalla legislazione positiva.

Al riguardo, le Sezioni riunite della Corte dei conti, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, co.

31 del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione unitaria della nozione di contabilità pubblica incentrata sul *"sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici"*, da intendersi in senso dinamico anche in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri (Delibera n. 54, in data 17 novembre 2010).

Il limite della funzione consultiva come sopra delineato fa escludere qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa che ricade nella esclusiva competenza dell'autorità che la svolge o che la funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali.

Dalle sopraesposte considerazioni consegue che la nozione di contabilità pubblica va conformandosi all'evolversi dell'ordinamento, seguendo anche i nuovi principi di organizzazione dell'amministrazione, con effetti differenziati, per quanto riguarda le funzioni della Corte dei conti, secondo l'ambito di attività.

Con specifico riferimento alla richiesta oggetto della presente pronuncia la Sezione osserva che la stessa, oltre a risolversi in un profilo giuridico di portata generale ed astratta, rientri nel perimetro della nozione di contabilità pubblica, concernendo l'interpretazione di norme di legge in materia di spese per il personale degli enti locali.

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**

L'art. 14, comma 9, del D.L. 31 maggio 2010 n. 78, conv. in L. 30 luglio 2010, n. 122 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica) ha sostituito il comma 7 dell'art. 76 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, con il seguente: *«E' 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»*. Tale disposizione si applica a decorrere dal 1° gennaio 2011, con riferimento alle cessazioni verificatesi nell'anno 2010.

La norma richiamata, pur confermando le rigide prescrizioni in materia di contenimento di spesa per il personale, consente agli enti di effettuare nuove

assunzioni entro un limite che ha come riferimento una percentuale di spesa sostenuta per il personale che sia cessato dal servizio nell'anno precedente.

Sulla riferibilità delle ridette cessazioni a tutte le tipologie di rapporti di lavoro (sia a termine che a tempo indeterminato) si è espressa questa Sezione con parere n. 167 del 31 marzo 2011. In tale occasione si è osservato che l'inciso contenuto nel comma in esame "*a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale*" si riferisce alle assunzioni di personale vietate agli enti che abbiano un'incidenza di spesa di personale pari o superiore al 40% delle spese correnti e non è riproposto nella seconda parte della disposizione, che è riferita alla possibilità di assunzioni per gli enti che non rientrino in tale divieto.

La richiamata *ratio* della norma, di generale contenimento della spesa per il personale, ha quindi portato a ritenere che il riferimento al titolo e della tipologia contrattuale, contenuto nella prima parte della norma (di divieto), debba valere anche per la disposizione della seconda parte (di deroga) e riguardi, pertanto, tanto i rapporti di lavoro a termine, quanto i rapporti di lavoro a tempo indeterminato. Tale conclusione è stata anche avvalorata dall'inserimento, tra le componenti da considerare per il calcolo del parametro di riferimento per l'applicazione del predetto divieto di assunzione, delle retribuzioni lorde al personale dipendente, sia avente contratto a tempo indeterminato, sia avente contratto a tempo determinato, in conformità a quanto stabilito dalla Sezione delle Autonomie nelle linee guida al monitoraggio al bilancio di previsione 2010 (Delibera 9/2010), in cui sono elencate le componenti da includere e da escludere dal computo della spesa di personale (cfr. Sez. Reg. Contr. Toscana, parere n.111/2010 del 4 ottobre 2010).

Sembra a questa Sezione che già la stessa lettera della disposizione di cui al novellato comma 7 dell'art. 76 del decreto-legge n. 112 del 2008 non consenta interpretazioni differenzianti tra la prima e la seconda parte del comma. La limitazione riguarda, infatti, in ogni caso la spesa che, a parere della Sezione, ove non si facciano ulteriori precisazioni, deve essere univoca tra le due parti.

Sembra, infatti, inutile ripetere nella stessa frase nella seconda parte l'inciso "*assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale*" posto che il limite riguarda comunque sempre la spesa, anche se riferito a diverso parametro.

D'altro canto un'interpretazione della seconda parte della disposizione in senso limitativo delle componenti di spesa renderebbe, di fatto, scarsamente significativa la norma, che ha il fine di contenere la spesa di personale in un'ottica di coordinamento della finanza pubblica e sicuramente non di incisione delle modalità organizzative dell'ente.

Ove si consentisse all'ente di procedere ad assunzioni di personale a tempo determinato senza l'osservanza di limite ulteriore a quello del 40%, si potrebbe consentire la sostanziale elusione della seconda parte del comma in esame, dal momento che l'ente stesso potrebbe, attraverso il susseguirsi di una pluralità di contratti a tempo determinato, ottenere lo stesso effetto dell'assunzione a tempo indeterminato, senza ottenere alcun contenimento della spesa, che è l'effetto voluto dal Legislatore.

Inoltre, la norma finanziaria di cui al citato art. 14, comma 9 ha previsto una nuova annualità di riferimento su cui parametrare il calcolo della spesa di personale che individua il limite per procedere a nuove assunzioni. L'anno di riferimento considerato dalla norma è, appunto, il 2010, che costituisce il primo anno di riferimento utile ove permanga la disposizione in questione. Per quanto concerne la possibilità di assunzione nell'anno 2011, pertanto, i vincoli alla spesa di personale devono essere considerati con esclusivo riguardo al 2010.

Successivamente alla riportata pronuncia interpretativa di questa Sezione è intervenuto il parere n. 246 del 27 aprile 2011 della Sezione di controllo per la Campania, richiamato nel quesito in esame, in cui si sostiene che *"la regola del "turn over", introdotta quale limite legislativo alle assunzioni comportanti un consolidamento della spesa, deve, ragionevolmente, comprendere in via esclusiva il regime di assunzioni a tempo indeterminato"*.

Tale conclusione fa riferimento ad un inciso contenuto nella deliberazione 20/CONTR/11 del 4 aprile 2011 delle Sezioni Riunite della Corte dei conti, in cui è affermato che *"è da ritenere - alle condizioni di seguito indicate, comprovate dall'eccezionalità della situazione in esame - che il vincolo assunzionale inerente alle cessazioni avvenute nell'esercizio precedente, di cui al combinato disposto delle disposizioni in esame, si riferisca esclusivamente alle assunzioni a tempo indeterminato e non anche all'instaurazione di nuovi rapporti di collaborazione"*.

Tuttavia, la richiamata eccezionalità della situazione alla quale ha dato soluzione la citata deliberazione delle Sezioni Riunite, si riferisce ad un ente locale con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti e ha ad oggetto l'instaurazione in via temporanea e occasionale di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa o per programma nel caso che non vi siano state corrispondenti cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato nell'anno precedente (in particolare, nella fattispecie rileva la distinzione dell'istituto della *"assunzione"* a tempo determinato o indeterminato di un lavoratore dipendente da quello della *"instaurazione di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa o per programma"* mediante conferimento di un incarico professionale ad un soggetto estraneo alla P.A.).

Peraltro, a conforto della tesi sostenuta da questa Sezione nel parere n. 167/2011, in particolare sull'individuazione delle componenti da considerare per il calcolo dei tetti di spesa, può anche invocarsi la successiva deliberazione n. 27/CONTR/11 del 12 maggio 2011 delle stesse Sezioni Riunite, in cui è esplicitato che *"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"*. Anche in tale pronuncia, pertanto, per l'individuazione dell'ammontare della spesa per il personale non si rileva una differenziazione tra spesa per il personale di ruolo e spesa per il personale assunto a termine. Pertanto, in modo analogo deve valere la regola dell'onnicomprendività delle voci di spesa per il personale relativamente alla *"spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente"* di cui alla seconda parte della disposizione normativa in esame.

Dirimente per la risoluzione della questione sottoposta alla Sezione dal Comune di Cava Manara, ente con popolazione superiore a 5.000 abitanti, è pertanto la corretta interpretazione dell'art.14, comma 9, del decreto-legge n. 78 del 2009, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 102 del 2009, nella parte in cui, ferme restando il rispetto degli ulteriori parametri di spesa, consente la possibilità di assunzioni di personale nel limite del 20 per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente.

Infatti, l'ente non ha avuto cessazioni nel corso del 2010 per cui, se si prescindesse dal limite di cui al predetto art.14, comma 9, per poter procedere ad assunzioni tempo determinato nel corso del 2011 l'ente soggiacerebbe soltanto alle altre regole per l'assunzione di personale per i comuni sopra i 5.000 abitanti (oltre che il rispetto dei parametri esplicitati nel quesito, per quanto nel medesimo non sia specificato, si dà per acquisita l'osservanza anche delle disposizioni di cui all'art. 1, comma 557 della legge finanziaria per il 2007, ossia: riduzione delle spese di personale volte alla riduzione dell'incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti, attraverso parziale reintegrazione dei cessati e contenimento della spesa per il lavoro flessibile; razionalizzazione e snellimento delle strutture burocratico-amministrative, anche attraverso accorpamenti di uffici con l'obiettivo di ridurre l'incidenza percentuale delle posizioni dirigenziali in organico; contenimento delle dinamiche di crescita della contrattazione integrativa, tenuto anche conto delle corrispondenti disposizioni dettate per le amministrazioni statali).

Con la conseguenza che, se si dovesse ritenere inapplicabile la disposizione di cui all'art.14, comma 9 ai rapporti a tempo determinato, nel caso in esame sarebbe consentito all'ente, oltre all'assunzione a termine di un dipendente per colmare l'orario di lavoro che rimarrà scoperto a seguito del congedo parentale al 30% della dipendente di ruolo, anche un numero imprecisato di assunzioni per la realizzazione di "*specifici progetti*" (sul punto il quesito specifica mediante assunzioni in organico con contratti di lavoro dipendente a tempo determinato e non con rapporti di collaborazione coordinata e continuativa) fino al limite di incidenza delle spese di personale pari al 40% delle spese correnti.

Sul punto, la deliberazione 20/CONTR/11 delle Sezioni Riunite invocata dalla Sezione Campania nel parere n. 246 del 27 aprile 2011 non risulta affatto risolutiva della questione specifica; né appare persuasiva la soluzione espressa in quest'ultimo parere (in materia di assunzioni di dirigenti a contratto) fondata su un inciso della deliberazione 20/CONTR/11 che si riferisce a tutt'altra fattispecie (instaurazione in via temporanea e occasionale di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa o per programma).

Rilevando che sull'argomento diversa Sezione di questa Corte si è espressa in maniera difforme (parere Sezione Campania n. 246 del 27 aprile 2011) il Collegio ritiene che il quesito in esame possa rivestire carattere di questione di massima di particolare rilevanza alla luce delle diverse interpretazioni.

**P.Q.M.**

la Sezione sospende la pronuncia sulla richiesta di parere pervenuta dal Comune di Cava Manara (PV) e delibera di proporre al Signor Presidente della Corte dei conti di volere deferire alle Sezioni Riunite la questione di massima ai sensi dell'art. 17 comma 31, del D.lgs. 78/09 convertito in L. 102/2009.

Dispone che la presente deliberazione venga trasmessa, a cura della Segreteria, all'ufficio di Presidenza della Corte dei conti.

Il Relatore  
(dott. Massimo Valero)

Il Presidente  
(dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria  
il 7 giugno 2011

Il Direttore della Segreteria  
(dott.ssa Daniela Parisini)