

**REPUBBLICA ITALIANA**

**la**

**Corte dei conti**

**in**

**Sezione regionale di controllo per la Puglia**

*Nella Camera di Consiglio del 14 settembre 2011, composta dai magistrati:*

Presidente di Sezione Raffaele Del Grosso, Presidente

Consigliere Michele Grasso

Primo Referendario Luca Fazio, relatore

Primo Referendario Stefania Petrucci

Referendario Chiara Vetro

Referendario Marcello Iacubino

Referendario Marco Di Marco

ha adottato la seguente

Deliberazione n. 80/PAR/2011

sulla richiesta di parere prot. n. 8960-1 in data 08/06/2011 formulata dal Sindaco di Margherita di Savoia (BT), pervenuta in data 21/06/2011 al prot. n. 1204;

Vista l'ordinanza n. 28/11 del 28 giugno 2011, con la quale è stata convocata la Sezione Regionale di Controllo per il giorno 29 giugno 2011;

Udito il relatore Primo Referendario Dott. Luca Fazio.

Ritenuto in

**FATTO**

Il Sindaco del Comune di Margherita di Savoia, con la nota indicata in epigrafe, riferisce che:

- la popolazione residente del Comune è pari a 12.500 abitanti e l'organico dei dipendenti comunali in servizio a tempo indeterminato è di 56 unità;

- ha intenzione di effettuare delle assunzioni a tempo determinato e indeterminato per migliorare il funzionamento degli uffici e dei servizi comunali;
- l'incidenza delle spese di personale sulle spese correnti nel 2010 è stata pari al 7,87%, inferiore, quindi, al 40%;
- in base alle cessazioni dell'anno precedente vi è una disponibilità per nuove assunzioni pari ad € 52.505,80, in base all'art. 14, comma 9, del DL n. 78/2010.

Il Sindaco, pertanto, chiede, al fine di effettuare le nuove assunzioni, se:

1. gli oneri per le assunzioni a tempo determinato, per le stabilizzazioni e le mobilità a tempo indeterminato di personale sono assoggettate al tetto del 20% degli oneri per le cessazioni intervenute nell'anno precedente;
2. per le assunzioni a tempo indeterminato, ai fini della quantificazione della spesa del personale da considerare nel rispetto dell'art. 14, comma 9, del DL 78/2010, il costo di detti dipendenti deve essere rapportato all'intero anno (cioè vadano conteggiati come se fossero stati assunti dal 1° gennaio) o proporzionalmente ai mesi di servizio effettuato durante l'anno.

## **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.** Sotto il profilo soggettivo la richiesta è ammissibile, in quanto posta dal Sindaco e quindi dall'organo che, ai sensi dell'art. 50 del TUEL, ha la rappresentanza legale del Comune ed è pertanto legittimato a promuovere l'attività consultiva della Corte dei Conti. Per orientamento consolidato, inoltre, si è ritenuto che la mancata costituzione del Consiglio delle Autonomie Locali della Puglia (seppure istituito con legge regionale n. 29 del 26/10/2006, rimasta, però, inattuata) non rappresenti elemento ostativo all'ammissibilità della richiesta, poiché l'art. 7, comma ottavo, della legge n. 131/2003 usa la locuzione "di norma", non precludendo, quindi, in linea di principio, la richiesta diretta da parte degli enti.

**2.2.** Sotto il profilo oggettivo, va precisato preliminarmente che il perimetro della «materia della contabilità pubblica» è stato delimitato dalla Sezione delle autonomie della Corte dei Conti nell'adunanza del 27.04.2004, come integrata con successiva deliberazione n. 9/SEZAUT/2009/INPR del 3 luglio 2009. Da tali documenti si desume che l'oggetto dell'attività consultiva sia circoscritto alla sola "attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo, in particolare, la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria - contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli". Si evince, inoltre, che la funzione consultiva attribuita alle Sezioni regionali non possa concernere fatti gestionali specifici ma ambiti e oggetti di portata generale e non debba rispondere a questioni che possono formare oggetto di esame specifico da parte della stesse Sezioni Regionali in sede di controllo come di altri Organi, proprio per scongiurare interferenze e condizionamenti ed evitare di orientare le amministrazioni nelle scelte di condotte da tenere nelle riferite sedi.

La questione attiene a profili interpretativi di recenti norme statali aventi

come obiettivo il contenimento della spesa degli enti pubblici, integrando, pertanto, il requisito oggettivo della funzione consultiva.

Con esclusione, quindi - conformemente alla giurisprudenza consolidata di questa Corte - dell'analisi dei profili strettamente gestionali della fattispecie concreta illustrata nella richiesta di parere, che spetta all'Amministrazione comunale valutare nell'esercizio della propria discrezionalità.

Pertanto, senza affrontare il caso specifico del Comune di Margherita di Savoia, la Sezione ritiene di esprimere il proprio orientamento sulla questione di diritto in termini generali. L'ente, di conseguenza ed in piena autonomia decisionale, adotterà le proprie determinazioni.

### **3. Nel merito.**

**3.1.** La questione posta dal Comune di Margherita di Savoia riguarda la corretta interpretazione della specifica norma di contenimento della spesa di personale degli enti locali inserita nell'art. 14, comma 9, del D.L. 31 maggio 2010, n.78 conv. in l. 30 luglio 2010, n. 122.

Per inciso, la restrittiva soglia vincolistica del 20%, quale limite al *turn over* fissato per il 2011 in materia di assunzione di personale locale, riveste un ambito applicativo circoscritto agli enti sottoposti al patto di stabilità interno, giacchè *"...per i comuni di minori dimensioni non soggetti alle regole del patto di stabilità interno...il comma 9 del citato articolo 14 trova applicazione limitatamente alla prima parte in cui pone un divieto assoluto di assunzioni – da intendere come riferito a tutti i comuni soggetti o meno al patto di stabilità interno – nei quali il rapporto fra la spesa di personale e quella corrente sia pari o superiore alla percentuale indicata.."* (cfr., sul punto, Sezioni Riunite in sede di controllo Del/Par n. 4/CONTR/2011 del 25 gennaio 2011).

Il prefato comma, facente parte di una serie di disposizioni (dal comma 7 al comma 10) tese a porre severi restrizioni alla spesa di personale delle amministrazioni locali, ha sostituito il comma 7 dell'art. 76 del DL 25 giugno 2008, n. 112 conv. in legge 6 agosto 2008, n. 133, che nella sua precedente

stesura stabiliva un temporaneo (fino all'emanazione del DPCM previsto dal precedente comma 6) divieto assoluto di assunzione "a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale" per quegli enti locali nei quali l'incidenza delle spese di personale sulle spese correnti fosse pari o superiore al 50%.

La nuova disposizione, da applicarsi a partire dal 1° gennaio 2011 per le cessazioni verificatesi nell'anno 2010 (in tal senso l'ultimo periodo del comma 9 dell'art. 14 del DL 78/2010), ha diminuito al 40% la soglia (al di sopra della quale scatta il divieto assoluto di assunzioni) data dal rapporto spesa di personale/spesa corrente stabilita nel testo previgente e, per i "restanti" enti, ha lasciato la possibilità di effettuare assunzioni nel limite del 20% della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente.

Successivamente, l'art. 1, comma 118, della legge 13 dicembre 2010, n. 220 (legge di stabilità 2011) ha aggiunto un altro periodo all'art. 76, comma 7, del DL 112/2008, consentendo il turn-over, in deroga al limite del 20%, per quegli enti nei quali:

- il rapporto spesa di personale/spesa corrente è pari o inferiore al 35%;
- l'assunzione non inciderebbe sul rispetto del patto di stabilità interno;
- l'assunzione non inciderebbe sul limite di contenimento complessivo delle spese di personale;
- l'assunzione sia finalizzata allo svolgimento delle funzioni di polizia locale.

Infine, l'art. 20, comma 9, del DL 6 luglio 2011, n. 98, convertito in legge 15 luglio 2011, n. 111, ha aggiunto al comma 7 dell'art. 76 del DL 112/2008 un secondo periodo dopo il primo, con il quale è stato disposto che ai fini del computo della percentuale del 40% debbano essere calcolate le spese sostenute anche dalle società a partecipazione pubblica totale o di controllo (non quotate nei mercati regolamentati) titolari di affidamento diretto di servizi pubblici locali senza gara, ovvero che svolgono funzioni volte a soddisfare esigenze di interesse generale aventi carattere non industriale, né commerciale ovvero che svolgono attività nei confronti della pubblica amministrazione a supporto di

funzioni amministrative di natura pubblicistica

Posta questa ricostruzione normativa, il Comune chiede se anche le assunzioni a tempo determinato, le stabilizzazioni e le mobilità a tempo indeterminato di personale siano assoggettate al tetto del 20% degli oneri per le cessazioni intervenute nell'anno precedente.

In buona sostanza, si chiede se nel concetto di assunzione (e conseguentemente di cessazione) vadano ricomprese le assunzioni a tempo determinato, le stabilizzazioni e le mobilità di personale.

Al riguardo, con riferimento alla questione del **personale a tempo determinato**, si richiamano i contenuti della recente delibera resa dalle Sezioni riunite in sede di controllo n. 46/CONTR/2011 del 29 agosto 2011, nella quale si è espressamente ritenuto che *"relativamente agli enti locali sottoposti al patto di stabilità interno, l'art. 14, comma 9, seconda parte, del DL 31 maggio 2010 n. 78, convertito nella legge 30 luglio 2010 n. 122, nella parte in cui stabilisce il vincolo di spesa alle assunzioni di personale, deve essere riferito alle assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale. Ciò ferme restando le eccezioni espressamente stabilite per legge, gli interventi caratterizzati da ipotesi di somma urgenza e lo svolgimento di servizi infungibili ed essenziali"*.

A tale orientamento questa Sezione si adegua a norma dell'art. 17, comma 31, del DL 1° luglio 2009, n. 78 conv. in l. 3 agosto 2009, n. 102.

Per quanto concerne le **stabilizzazioni**, comunque riconducibili alla nozione di assunzione di personale di cui sopra, si richiama il contenuto dell'art. 17, comma 12, del DL 1° luglio 2009, n. 78, conv. in legge 3 agosto 2009, n. 102 che ha consentito alle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165 di procedere alle stabilizzazioni di personale delle qualifiche contemplate dall'art. 16 della legge 28 febbraio 1987 n. 56 per il triennio 2010-2012 *"nel rispetto dei vincoli finanziari previsti in materia di assunzioni e di contenimento della spesa di personale, secondo i rispettivi regimi limitativi fissati dai documenti di finanza pubblica"*.

In tal modo, il legislatore ha chiarito che la stabilizzazione è una procedura straordinaria di assunzione di personale a tempo indeterminato in deroga a

quella concorsuale di cui all'art. 35 del D.Lgs 165/2001 e che la deroga è limitata a questo solo aspetto, non potendo avvenire in violazione dei vincoli finanziari in materia di assunzioni (ora previsti dal novellato art. 76, comma 7, del DL 112/2008) e degli obblighi di contenimento delle spese di personale (per i Comuni sopra i 5.000 abitanti, come chiarito a più riprese dalla Corte dei conti, queste spese non possono essere superiori a quelle impegnate nell'esercizio precedente a norma dell'art. 1, comma 557, della legge 296/2006).

Pertanto, le stabilizzazioni sono da considerarsi quali assunzioni ai fini di cui trattasi.

Relativamente alla rilevanza ai fini della norma di cui si tratta delle **assunzioni per mobilità**, occorre premettere che per definizione legislativa sono considerate "cessioni di contratti di lavoro" tra amministrazioni diverse.

Tuttavia, come chiarito da numerosi pareri della Corte dei conti, tale nozione non ha una particolare valenza nella ricostruzione dogmatica dei concetti di assunzione e cessazione utilizzati dal legislatore nella normazione degli ultimi anni tesa al contenimento degli organici di personale della pubblica amministrazione.

In ordine alla risoluzione della questione interpretativa della norma del DL 112/2008 è necessario richiamare il contenuto dei pareri resi dalle Sezioni riunite in sede di controllo riguardanti le seguenti fattispecie: la riconducibilità delle operazioni di mobilità di personale pubblico, in uscita e in entrata tra enti locali, nell'ambito del divieto di assunzione sancito dall'art. 76, comma 4, del decreto-legge n. 112 del 2008 in caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno nell'esercizio precedente (delibera 53/CONTR/2010 dell'11 novembre 2010), nonché la possibilità per un Comune non soggetto al patto di stabilità interno di considerare, ai sensi dell'art. 1, comma 562 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, nel novero delle cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nell'anno precedente, anche quelle derivanti da trasferimenti per mobilità volontaria, disposte ai sensi dell'articolo

30 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (delibera 59/CONTR/2010 del 6 dicembre 2010).

In particolare i punti focali di tali delibere sono i seguenti:

- è tuttora vigente l'art. 1, comma 47, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 secondo il quale *"in vigore di disposizioni che stabiliscono un regime di limitazione delle assunzioni di personale a tempo indeterminato, sono consentiti trasferimenti per mobilità, anche intercompartimentale, tra amministrazioni sottoposte al regime di limitazione, nel rispetto delle disposizioni sulle dotazioni organiche e, per gli enti locali, purché abbiano rispettato il patto di stabilità interno per l'anno precedente"*;
- tale norma, per gli enti sottoposti a vincoli assunzionali (attualmente tutti gli enti locali) configura una possibilità di reclutamento di personale in deroga ai limiti previsti (l'ente che riceve personale non computa tali nuovi ingressi alla quota di assunzioni), purché venga mantenuta la neutralità finanziaria dell'operazione nel quadro generale della pubblica amministrazione (pareri dip. Funz Pubbl n. 4 del 2008 e n. 13731 del 2010), ovvero sia l'ente cedente, sottoposto ugualmente a vincoli assunzionali, non potrebbe considerare la cessazione per mobilità come equiparata a quelle fisiologicamente derivanti da collocamento a riposo;
- la mobilità in entrata è da considerarsi quale assunzione se l'amministrazione cedente, a differenza di quella cessionaria, non è soggetta a vincoli assunzionali;
- il divieto di assunzione posto a carico degli enti locali inadempienti alle prescrizioni del patto di stabilità interno, ex art. 76, comma 4, del D.L. 112/2008 è riferito anche alle operazioni di mobilità in entrata.

In base ai principi enunciati dalle Sezioni riunite, quindi, si ricava che la mobilità di personale tra enti locali è libera da vincoli, essendo ormai tutti gli enti



sottoposti a limiti assunzionali, sia pur secondo regole diverse (la legge 311/2004 consente in maniera generica la mobilità tra enti sottoposti a "un" regime di limitazione assunzionale non richiedendo che debba essere il medesimo).

La mobilità, pertanto, non si deve considerare quale assunzione se proveniente da altro ente locale o da altra amministrazione sottoposta a limiti assunzionali e non rientra, pertanto, nel computo del 20% delle cessazioni dell'anno precedente, né tantomeno l'eventuale mobilità in uscita verso detti enti avvenuta nell'anno precedente può essere considerata quale cessazione ai fini della determinazione della base di calcolo della percentuale.

Con riferimento al secondo profilo del quesito, è stato richiesto se per le assunzioni a tempo indeterminato, ai fini della quantificazione della spesa del personale da considerare nel rispetto dell'art. 14, comma 9, del DL 78/2010, il costo di detti dipendenti debba essere rapportato all'intero anno (cioè vadano conteggiati come se fossero stati assunti dal 1° gennaio) o proporzionalmente ai mesi di servizio effettuato durante l'anno.

Al riguardo occorre richiamare il dettato normativo dell'art. 76, comma 7, del DL 112/2008, secondo il quale *"i restanti enti (ndr nei quali l'incidenza delle spese di personale è inferiore al 40% delle spese correnti) possono procedere ad assunzioni di personale nel limite del 20% della **spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente**".*

Il dettato normativo impone che le assunzioni (o meglio, gli impegni di spesa corrispondenti alle assunzioni) non possano essere superiori al 20% della (o meglio, dell'impegno di) spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente.

Occorre, in proposito, accogliere l'interpretazione che, oltre ad ispirarsi ai principi basilari di uguaglianza, ragionevolezza e proporzionalità, meglio si attaglia alla finalità della norma, che è quella non di contenere o ridurre la spesa di personale di esercizio in esercizio (obiettivo già assicurato per gli enti locali

dai commi 562 e 557 dell'art. 1 della legge 296/2006), ma di porre un vincolo stretto alle assunzioni di personale, quale strumento indiretto di limitazione della spesa ripetitiva.

Non potrebbe prendersi a riferimento la spesa effettivamente sostenuta nell'esercizio finanziario in cui il lavoratore è cessato, in quanto, a parità di remunerazione annua e di quantità dei lavoratori cessati, la norma favorirebbe ingiustificatamente quegli enti locali nei quali la causa di cessazione (es. morte o pensionamento o scadenza del contratto) del lavoratore si sia temporalmente perfezionata verso la fine dell'esercizio (con l'effetto di comportare maggiori impegni di spesa), influenzando in maniera irragionevole sulla possibilità di effettuare assunzioni a tempo indeterminato.

Inoltre, anche il dato semantico depone a favore di tale soluzione: il legislatore, ove avesse voluto perseguire l'intento di considerare quale base di calcolo la spesa effettiva, avrebbe utilizzato più propriamente l'aggettivo "sostenuta" anziché "corrispondente", che, diversamente dal primo, richiama la necessità di un riferimento ad un importo teorico.

Anzi, l'utilizzo di questo termine fa propendere per la necessità di valutare gli effetti di spesa che le prestazioni lavorative dei dipendenti cessati avrebbero avuto nell'esercizio in cui è prevista l'assunzione, nell'ipotesi in cui la cessazione non si fosse verificata.

Ai fini del calcolo delle unità di personale assumibili è possibile fare riferimento al criterio dettato dal paragrafo 14 della circolare della Presidenza del Consiglio dei ministri – DFP–UPPA n. 11786 del 22 febbraio 2011.

In ogni caso, criterio generale che deve sovrintendere al computo è quello dell'omogeneità tra le componenti retributive della forza lavoro cessata e da assumere.

**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 dell'Ufficio di Supporto, al Sindaco del Comune di Margherita di Savoia.

Così deliberato in Bari, nella Camera di Consiglio del 29 giugno 2011 e del 14 settembre 2011.

Il Relatore  
f.to Luca Fazio

Il Presidente  
f.to Raffaele Del Grosso

Depositata in segreteria il 15/09/2011  
Il Direttore della Segreteria  
f.to Carmela Doronzo