



La
Corte dei Conti

N. 15/CONTR/11

A Sezioni riunite in sede di controllo
composte dai magistrati:

| | | |
|------------------------|-------------|--------------|
| Presidente: | Maurizio | MELONI |
| Componenti: | | |
| Presidente di sezione: | Luigi | MAZZILLO |
| Consiglieri: | Mario | FALCUCCI |
| | Carlo | CHIAPPINELLI |
| | Simonetta | ROSA |
| | Francesco | PETRONIO |
| | Antonio | FRITTELLA |
| | Giovanni | COPPOLA |
| | Marco | PIERONI |
| | Mario | NISPI LANDI |
| | Giorgio | CANCELLIERI |
| | Massimo | ROMANO |
| | Cinzia | BARISANO |
| | Adelisa | CORSETTI |
| | Andrea | BALDANZA |
| | Natale A.M. | D'AMICO |
| | Laura | CAFASSO |
| Primi Referendari: | Donatella | SCANDURRA |
| | Giuseppe M. | MEZZAPESA |

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, e successive modificazioni;

visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione 16 giugno 2000, n. 14/DEL/2000, poi modificato, dalle stesse Sezioni, con le deliberazioni 3 luglio 2003, n. 2, e 17 dicembre 2004, n. 1, e dal Consiglio di Presidenza con la deliberazione 19 giugno 2008, n. 229, e, in particolare, l'art. 6, comma 2;

visto l'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

visto l'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102;

vista la deliberazione della Sezione regionale di controllo per la regione Toscana n. 214/2010/PAR, del 9 dicembre 2010, di remissione della questione di massima di particolare rilevanza sulla richiesta presentata dal Comune di Pomarance (PI);

vista l'Ordinanza Presidenziale 2 febbraio 2011 di deferimento alle Sezioni riunite in sede di controllo della questione prospettata dalla Sezione regionale di controllo nella delibera sopra richiamata;

udito nelle Camere di Consiglio dell'8 e del 18 febbraio 2011, il relatore, Cons. Adelisa CORSETTI;

DELIBERA

di adottare l'unita pronuncia riguardante:

“l'assunzione, anche in sovrannumero, di personale ex dipendente dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato in servizio presso l'ente locale in posizione di comando, ai sensi dell'art. 9, comma 25, DL 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122. Riflessi in materia di quantificazione della spesa di personale degli enti locali soggetti a patto di stabilità interno”.

.
Dispone che, a cura della Segreteria delle Sezioni riunite, copia della presente deliberazione e del relativo allegato, sia trasmessa alla Sezione regionale di controllo per la regione Toscana, per le conseguenti comunicazioni al Comune interessato, nonché alla Sezione delle Autonomie, alle Sezioni riunite per la Regione siciliana ed alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

IL RELATORE
Adelisa CORSETTI

IL PRESIDENTE
Maurizio Meloni

Depositato in segreteria il 9 marzo 2011

IL DIRIGENTE
Patrizio Michetti

1. Il Comune di Pomarance (PI), ente con più di 5.000 abitanti che ha rispettato le disposizioni del patto di stabilità interno per l'anno 2009, ha inoltrato, tramite il Consiglio delle autonomie locali (nota del 16 settembre 2010), una richiesta di parere (nota del 3 settembre 2010) correlata all'assunzione, anche in sovrannumero, di personale ex dipendente dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato in servizio presso l'ente locale in posizione di comando, ai sensi dell'art. 9, comma 25, DL 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122. I lavoratori di cui il Comune valuta l'opportunità dell'inquadramento nei propri ruoli sono cinque (di cui uno da destinare al settore "Affari generali", in posizione soprannumeraria, non esistendo posti vacanti, e quattro da inquadrare nel settore "Gestione del territorio", ove esistono posti disponibili), a fronte di una dotazione organica di 66 unità di personale e una scopertura di 15 posti.

Il Comune, dopo aver posto una serie di quesiti concernenti la vigenza delle norme in materia di contenimento della spesa di personale per un ente sottoposto a patto di stabilità - tra cui quello sulla possibilità di incrementare la parte variabile del fondo delle risorse decentrate a seguito di inquadramento, anche in sovrannumero, del personale appartenente all'ex Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato - ha chiesto alla Sezione regionale di controllo per la Regione Toscana di pronunciarsi sull'ampiezza del concetto di <<spesa di personale>> ai fini del vincolo alle assunzioni posto dall'art. 76, comma 7, DL 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, come sostituito dall'art. 14, comma 9, DL n. 78/2010, sia con riferimento agli oneri corrisposti agli ex dipendenti dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato inquadrati nei ruoli dell'ente locale e sia con riguardo ai compensi provenienti da altre amministrazioni quali Istat, Prefettura, etc.

2. La Sezione regionale di controllo per la Regione Toscana, con delibera n. 214/2010/PAR, depositata il 9 dicembre 2010, ha ravvisato una questione di massima di particolare rilevanza meritevole di essere deferita alle Sezioni riunite soltanto nel quesito rubricato al n. 3 della citata delibera, così riformulato dalla Sezione remittente: <<se la quantificazione della spesa di personale, ai fini del rispetto dei vincoli della spesa imposti dal legislatore nazionale, debba essere effettuata tenendo conto o meno

dell'onere connesso al passaggio nei ruoli del personale proveniente dai Monopoli di Stato>>.

La citata delibera, pur non concludendosi con un'esplicita resa di parere in merito agli altri quesiti proposti, ha trattato, nella parte motivazionale, le relative problematiche.

Al riguardo, la Sezione Toscana ha effettuato una ricognizione della normativa statale che pone vincoli di assunzione agli enti locali soggetti al patto di stabilità, tra cui:

- a) l'obbligo di riduzione delle spese di personale, ai sensi dell'art. 1, comma 557, legge 27 dicembre 2006, n. 296 (come sostituito dall'art. 14, comma 7, DL n. 78/2010);
- b) il divieto di nuove assunzioni posto dall'art. 76, comma 4, DL n. 112/2008, in caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno nell'esercizio precedente;
- c) le limitazioni alle assunzioni poste dall'art. 76, comma 7, DL n. 112/2008, come sostituito dall'art. 14, comma 9, DL n. 78/2010 (divieto assoluto di assumere, dal 1° gennaio 2011, per gli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o superiore al 40% delle spese correnti; assunzioni limitate al 20% della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente, il 2010, per i restanti enti).

A norma del vigente quadro normativo, la Sezione remittente si è espressa negativamente in ordine alla possibilità di incremento delle risorse decentrate, per il divieto di aumenti retributivi superiori al 3,2% posto dall'art. 9, comma 4, DL n. 78/2010. Analoga soluzione è stata data per l'incremento delle risorse destinate al trattamento accessorio a seguito dell'inquadramento di personale ex dipendente dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato, in relazione al disposto dell'art. 9, comma 2-bis, DL n. 78/2010, che non consente di superare l'importo del trattamento accessorio del personale corrisposto nell'anno 2010, stabilendo l'automatica riduzione del fondo in proporzione alla riduzione del personale in servizio.

Inoltre, la Sezione Toscana ha ritenuto di considerare incluse nella categoria <<spesa di personale>> i rimborsi provenienti da altre amministrazioni per prestazioni di personale, in ossequio al principio di unità del bilancio che comporta la necessità di determinare la spesa di personale nella sua interezza, anche se finanziata da altri enti (nella specie, Istat e Prefettura), in mancanza di espresso vincolo di destinazione (dell'entrata alla specifica spesa).

Viceversa, la Sezione Toscana ha ritenuto meritevole di approfondimento la questione dell'incidenza, tra le spese di personale, degli oneri corrisposti agli ex dipendenti

dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato inquadrati nei ruoli dell'ente locale, allo scopo di garantire uniformità di indirizzo e per i profili applicativi che potrebbero derivarne, non soltanto a carico dell'ente richiedente.

Di qui la richiesta di deferimento.

3. L'avviso della Sezione remittente è che tale categoria di spesa di personale non debba essere assoggettata ai limiti di assunzione posti dall'art. 76, comma 7, DL n. 112/2008, come sostituito dall'art. 14, comma 9, DL n. 78/2010, trattandosi di oneri a totale carico del Ministero dell'economia e delle finanze, come si desume dall'art. 9, comma 25, ultimo periodo, DL n. 78/2010, con la conseguenza che si tratterebbe, per il Comune, di una spesa finanziata con entrate vincolate nella destinazione. Diversamente, nel caso in cui la copertura degli oneri non fosse, in futuro, garantita in modo strutturale, la relativa spesa dovrebbe essere, in seguito, inserita tra quelle di personale, secondo la ricostruzione della Sezione Toscana.

Il trattamento economico dovuto al personale immesso nei ruoli è formato di due componenti:

- a) la retribuzione spettante nell'ente di destinazione, a norma dell'art. 30, comma 2-*quinq*ues, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, aggiunto dall'articolo 16, legge 28 novembre 2005, n. 246, secondo cui <<... al dipendente trasferito per mobilità si applica esclusivamente il trattamento giuridico ed economico, compreso quello accessorio, previsto nei contratti collettivi vigenti nel comparto della stessa amministrazione>>;
- b) l'assegno personale riassorbibile pari alla differenza tra il trattamento economico in godimento e quello spettante nell'ente di destinazione, ai sensi dell'art. 9, comma 25, penultimo periodo, DL n. 78/2010, che va ad integrare, per questa particolare categoria di personale in esubero, il trattamento economico riconosciuto alla generalità del personale dipendente di una p.a. in caso di trasferimento per mobilità.

Dalla lettura coordinata dell'art. 9, comma 25, ultimo periodo, DL n. 78/2010, con le disposizioni di favore già previste, per la stessa categoria di personale, sia in posizione di comando e sia in fase di stabilizzazione, si desume che le risorse gravanti sul Ministero dell'economia e delle finanze sono destinate a coprire non soltanto la retribuzione spettante nell'ente di destinazione ma anche l'importo dell'assegno personale riassorbibile.

Infatti, l'art. 70, comma 12, primo periodo, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, pone il principio generale, in materia di comando o fuori ruolo, secondo cui «... l'amministrazione che utilizza il personale rimborsa all'amministrazione di appartenenza l'onere relativo al trattamento fondamentale»». In deroga al predetto criterio, l'art. 70, comma 12, ultimo periodo, d.lgs. n. 165/2001, stabilisce che il trattamento economico complessivo del personale distaccato presso l'Ente tabacchi italiani «in posizione di comando, di fuori ruolo o in altra analoga posizione, presso enti pubblici territoriali, enti pubblici non economici o altre amministrazioni pubbliche dotate di autonomia finanziaria, rimane a carico dell'amministrazione di appartenenza»».

La stessa regola è stata applicata con l'operazione di stabilizzazione del personale di che trattasi, ai sensi dell'art. 1, comma 563, ultimo periodo, legge 27 dicembre 2006, n. 296, secondo cui «Il Ministero dell'economia e delle finanze provvede, senza aggravio di spesa, ad assegnare agli enti le relative risorse finanziarie, attualmente attestate in un unico capitolo di spesa di bilancio gestito dal Dipartimento per le politiche fiscali»».

La circostanza che l'intero trattamento economico previsto dall'art. 9, comma 25, penultimo e ultimo periodo, DL n. 78/2010, sia a carico del Ministero dell'economia e delle finanze, è utile ai fini della ricostruzione della complessa vicenda inerente alla sistemazione del personale distaccato presso l'Ente tabacchi italiani, ma non rileva ai fini della soluzione della questione di massima, contrariamente a quanto ritenuto dalla Sezione remittente.

Peraltro, la stessa Sezione regionale ha espresso diverso avviso con riferimento ai rimborsi per prestazioni di personale provenienti da altre amministrazioni e ha richiamato il principio di unità del bilancio da cui discende la necessità di determinare la spesa di personale nella sua interezza (*retro*, 1 e 2), così ritenendo non decisivo il finanziamento delle risorse da parte di altro ente.

4. Nella richiesta di parere sottostante la delibera di deferimento, l'ente locale ha rinvenuto analogie tra la situazione prevista dall'art. 9, comma 25, DL n. 78/2010, e le assunzioni obbligatorie per legge, ovvero le spese di personale a carico di finanziamenti comunitari o privati; situazioni, queste, considerate dalla circolare Ministero dell'economia e delle finanze, Ragioneria generale dello Stato, 17 febbraio 2006, n. 9, in merito ai criteri di applicazione dei limiti alle assunzioni posti dall'art. 1, commi da 198

a 206, legge 23 dicembre 2005, n. 266, e alle componenti della spesa di personale da includere nella relativa base di calcolo. Al riguardo, richiama la giurisprudenza consultiva della Corte dei conti (Sezione regionale di controllo per la Puglia, delibera 18 maggio 2007, n. 8/2007/PAR; Sezione regionale di controllo per il Veneto, delibera 16 novembre 2007, n. 94/2007/PAR), nella quale sono recepiti i criteri della citata circolare.

In merito al primo aspetto (sussistenza di un'ipotesi di assunzione obbligatoria *ex lege*), si rammenta che i destinatari della procedura di inquadramento prevista dall'art. 9, comma 25, DL n. 78/2010, rivestono già la qualifica di dipendenti pubblici (ex appartenenti all'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato e distaccati presso l'Ente tabacchi italiani) e non rientrano tra le c.d. categorie protette la cui mancata assunzione dà luogo all'irrogazione di sanzioni.

Né appare corretta l'assimilazione della spesa di personale sostenuta dagli enti locali a seguito dell'immissione in ruolo del predetto personale con quella a carico di finanziamenti comunitari o privati. In questi ultimi casi, si tratta di lavori a progetto avviati mediante contratti a tempo determinato e ad altre forme flessibili di lavoro, tra cui rientra l'ipotesi di cui all'art. 1, comma 564, legge 27 dicembre 2006, n. 296 (proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie per violazioni del Codice della strada destinate ad assunzioni stagionali a progetto), mentre l'immissione in ruolo degli ex dipendenti dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato, distaccati presso l'Ente tabacchi italiani, non vincolata a uno specifico progetto, è da considerare una normale assunzione di personale, con oneri economici sostenuti dall'ente di destinazione per unità di personale inquadrato nei propri ruoli.

Invero, l'ordinamento prevede una procedura agevolata per l'inquadramento del predetto personale negli enti presso cui presta servizio: in senso stretto, si tratta soltanto delle amministrazioni pubbliche interessate dalle misure di riorganizzazione di cui all'articolo 2, comma 8-*bis*, DL 30 dicembre 2009, n. 194, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2010, n. 25 (ossia le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, le agenzie, incluse le agenzie fiscali, gli enti pubblici non economici, gli enti di ricerca, nonché gli enti pubblici di cui all'articolo 70, comma 4, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, secondo l'elencazione compiuta dall'art. 74, DL n.

112/2008); in senso lato, la previsione riguarda tutte le p.a., compresi gli enti locali, che abbiano in servizio dipendenti ex E.T.I. in posizione di comando o di distacco.

L'art. 9, comma 25, primo periodo, DL n. 78/2010, consente loro di provvedere all'immissione in ruolo <<In deroga a quanto previsto dall'articolo 33 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165....>>, ossia senza tener conto della procedura di rilevazione delle eccedenze di personale prevista dall'ordinamento, disponendo che <<le unità di personale eventualmente risultanti in soprannumero... non costituiscono eccedenze ai sensi del citato articolo 33 e restano temporaneamente in posizione soprannumeraria, nell'ambito dei contingenti di ciascuna area o qualifica dirigenziale>>.

Il *favor* dell'ordinamento verso la stabilizzazione del personale ex E.T.I. consente, altresì, agli enti locali soggetti al patto di stabilità, di acquisire queste unità di personale in deroga ai vigenti limiti alle assunzioni (in ipotesi, anche in presenza di un divieto totale o parziale di assumere, ai sensi dell'art. 76, commi 4 e 7, DL n. 112/2008).

La previsione di una procedura agevolata, con incentivi anche sul piano finanziario (provvista delle risorse a carico del Ministero dell'economia e delle finanze, su cui *retro*, 3), non esclude la volontarietà dell'assunzione da parte dell'ente destinatario (amministrazione pubblica in ambito nazionale o locale), al quale è rimessa la scelta se procedere o meno all'inquadramento del personale di che trattasi.

Ogni diversa interpretazione, oltre ad essere lesiva dell'autonomia costituzionalmente garantita alle autonomie territoriali, nel caso degli enti locali, sarebbe in contrasto con il disposto dell'art. 9, comma 26, DL n. 78/2010, secondo cui <<In alternativa a quanto previsto dal comma 25 del presente articolo, al fine di rispondere alle esigenze di garantire la ricollocazione del personale in soprannumero e la funzionalità degli uffici delle amministrazioni pubbliche interessate dalle misure di riorganizzazione di cui all'articolo 2, comma 8-bis, del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 194, convertito con modificazioni dalla legge 26 febbraio 2010, n. 25, queste ultime possono stipulare accordi di mobilità, anche intercompartimentale, intesi alla ricollocazione del personale predetto presso uffici che presentino vacanze di organico>>.

5. Tanto premesso in ordine all'impossibilità di considerare la procedura di inquadramento prevista dall'art. 9, comma 25, DL n. 78/2010, alla stregua di un'assunzione obbligatoria *ex-lege*, la soluzione del quesito posto dalla Sezione

remittente (*se la quantificazione della spesa di personale, ai fini del rispetto dei vincoli della spesa imposti dal legislatore nazionale, debba essere effettuata tenendo conto o meno dell'onere connesso al passaggio nei ruoli del personale proveniente dai Monopoli di Stato*) richiede una risposta articolata, in relazione alla molteplicità dei limiti alle assunzioni posti a carico degli enti locali (che abbiano provveduto o meno alla stabilizzazione del personale in esame), nonché alla particolare situazione dell'ente di destinazione (in presenza o in assenza di situazioni soprannumerarie); valutazioni, queste, che l'ente locale sarà tenuto a fare in previsione dell'assunzione di unità di personale diverse e ulteriori rispetto a quelle oggetto di stabilizzazione poiché, si ripete, l'inquadramento dei dipendenti ex E.T.I. è consentito, ai sensi dell'art. 9, comma 25, DL n. 78/2010, anche in soprannumero e, quindi, anche in presenza di un divieto assoluto di assumere.

5.1. Tenuto conto della legislazione favorevole alle procedure di inquadramento del personale ex E.T.I. nei ruoli degli enti presso cui presta servizio in via temporanea, anche in soprannumero (*retro*, 4), è evidente che gli enti che abbiano deciso di cogliere tale opportunità, in conseguenza della scelta effettuata, rispondono all'obbligo di riduzione delle spese di personale sancito dall'art. 1, comma 557, legge n. 296/2006 (come sostituito dall'art. 14, comma 7, DL n. 78/2010) anche se non computano la spesa in questione tra quelle che vi sono soggette. In tal senso, la regola posta dall'art. 9, comma 25, DL n. 78/2010, non produce effetti sulla citata norma di riduzione di spesa.

5.2. Resta da considerare se il *favor* del legislatore verso la stabilizzazione del personale ex dipendente dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato si proietti nel futuro, sino a determinare un regime particolare di esenzione dai vincoli di contenimento della spesa di personale, in favore degli enti locali che abbiano aderito allo schema preordinato dall'art. 9, comma 25, DL n. 78/2010.

Al riguardo, non è in discussione l'applicazione della regola posta dall'art. 9, comma 27, DL n. 78/2010, secondo cui «Fino al completo riassorbimento, alle amministrazioni interessate è fatto divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualunque titolo e con qualsiasi contratto in relazione alle aree che presentino

sopranumeri e in relazione a posti resi indisponibili in altre aree ai sensi del comma 25>>.

Il divieto assoluto di assumere ulteriori unità di personale, in presenza di situazioni di soprannumero, anche in aree diverse da quelle interessate dall'esubero, è speculare agli incentivi volti a favorire le procedure di inquadramento dei dipendenti ex E.T.I.

In relazione a questa limitata funzione, consistente nell'imporre un limite invalicabile alle assunzioni al perdurare del fenomeno delle eccedenze di personale, emerge la necessità di raccordare la norma speciale dell'art. 9, comma 27, DL n. 78/2010, con le regole ordinarie vigenti per gli enti soggetti a patto di stabilità, la cui vigenza è destinata a riespandersi al riassorbimento delle situazioni di soprannumero.

Si fa riferimento, in particolare, alle limitazioni alle assunzioni poste dall'art. 76, comma 7, DL n. 112/2008, come sostituito dall'art. 14, comma 9, DL n. 78/2010 e successivamente modificato dall'art. 1, comma 118, legge 13 dicembre 2010, n. 220 (divieto assoluto di assumere, dal 1° gennaio 2011, per gli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o superiore al 40% delle spese correnti; assunzioni limitate al 20% della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente, il 2010, per i restanti enti; assunzioni per *turn-over* che consentano l'esercizio delle funzioni fondamentali ammesse in deroga al 20% e, comunque, nel rispetto degli obiettivi del patto di stabilità interno e dei limiti di contenimento complessivi delle spese di personale, per gli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o inferiore al 35% delle spese correnti).

L'applicazione graduata e cronologica dei vincoli di spesa previsti dall'art. 9, comma 27, DL n. 78/2010, e dall'art. 76, comma 7, DL n. 112/2008, consente di fugare eventuali dubbi di antinomie e contrasti nel diritto vigente, trattandosi di regole destinate a disciplinare situazioni differenti.

Diversamente opinando, ne deriverebbe un regime molto rigido durante la fase degli esuberi ed eccessivamente flessibile al loro riassorbimento, il che sarebbe in contrasto con l'obiettivo di rendere più trasparente la gestione delle risorse e di evitare possibili elusioni delle disposizioni di contenimento della spesa, come da ultimo ricordato da queste Sezioni riunite con delibera n. 3/CONTR/11.

5.3. Per tutte le suesposte considerazioni, le Sezioni riunite ritengono che gli oneri connessi al passaggio nei ruoli degli enti locali, soggetti a patto di stabilità interno, degli ex dipendenti dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato, non siano sottratti dalla base di calcolo (spesa di personale) sulla quale sono determinati i limiti di assunzione previsti dall'art. 76, comma 7, DL n. 112/2008, come sostituito dall'art. 14, comma 9, DL n. 78/2010, successivamente modificato dall'art. 1, comma 118, legge n. 220/2010, la cui operatività è, però, correlata al riassorbimento del predetto personale in soprannumero, ove esistente, già previsto dall'art. 9, comma 27, DL n. 78/2010.