



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE di CONTROLLO per la CALABRIA

composta dai Magistrati

dott. Roberto Tabbita	Presidente
dott. Giuseppe Ginestra	Consigliere, relatore
dott. Massimo Agliocchi	Referendario
dott. Cosmo Sciancalepore	Referendario

nell'adunanza del 12 aprile 2012

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

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, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

VISTO il regolamento (14/2000) per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti in data 16 giugno 2000 e successive modifiche;

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 decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie approvata nell'adunanza del 27 aprile 2004, avente a oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva;

VISTA la deliberazione n. 9/SEZAUT/2009/INPR della Sezione delle Autonomie approvata nell'adunanza del 4 giugno 2009 avente ad oggetto "Modificazioni ed integrazioni degli Indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo";

Vista la delibera delle SS.RR. in sede di controllo n. 8/CONTR/2010;

VISTA la nota prot. n.1335 del 3 febbraio 2012, assunta a protocollo della Sezione in data 13 febbraio 2012 , con la quale il Comune di MONTEBELLO JONICO (RC) ha inoltrato richiesta di parere a questa Sezione;

VISTA l'ordinanza n.15/2012 , con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il magistrato relatore, Cons. Giuseppe GINESTRA

RITENUTO IN FATTO

Il Comune di Montebello Jonico (RC), con la sopra citata nota n. 1335 del 3 febbraio 2012, ha promosso il parere di questa Sezione in ordine alla corretta applicazione dell'art. 14, co. 9, del D.L. n. 78/2010, convertito in legge n. 122/2010 (che ha riscritto l'art. 76, co. 7, del DL. N. 78/2010) in ipotesi di stabilizzazione di lavoratori LSU/LPU, utilizzati in forza di convenzione con la Regione Calabria.

In particolare, viene rappresentato che la stabilizzazione dei predetti lavoratori (quattro in totale, di cui 3 unità appartenenti alla categoria B3, ed 1 unità alla categoria A) comporta il superamento del limite del 20% posto dalla citata normativa al turn over assunzionale .

Inoltre il Sindaco chiede di conoscere l'orientamento della Sezione in ordine alla possibilità di considerare, per il calcolo del suddetto limite di spesa, tutte le cessazioni avvenute nel 2010 e nel 2011, atteso che in quest'ultimo esercizio finanziario l'Ente non ha effettuato alcuna assunzione di personale.

DIRITTO

In via preliminare, occorre innanzitutto verificare l'ammissibilità della richiesta di parere avanzata dal Sindaco del Comune di Montebello Jonico, sia dal punto di vista soggettivo, *id est* la legittimazione del soggetto richiedente, che da quello oggettivo, concernente l'attinenza dei quesiti alla materia della contabilità pubblica.

Sotto il profilo soggettivo, in ossequio agli indirizzi interpretativi opinati dalla Sezione delle Autonomie, pare appena il caso di evidenziare che la legittimazione attiva alla richiesta di parere debba essere *"circoscritta ai soli enti previsti dalla norma, stante la natura speciale che essa assume, rispetto all'ordinaria sfera di competenze assegnate alla Corte"*, tra i quali rientrano, *de plano*, i Comuni. Sempre sotto il profilo soggettivo, nel caso in esame, la richiesta deve ritenersi ammissibile in quanto proveniente, nelle more dell'attuazione della legge regionale 5 gennaio 2007 n. 1, istitutiva del Consiglio delle Autonomie Locali nella Regione Calabria, direttamente dal Sindaco del Comune, organo rappresentativo dell'Ente ai sensi dell'art. 50 del d. lgs 18 agosto 2000, n.267.

Sotto il profilo oggettivo, occorre evidenziare che l'attribuzione a questa Corte di competenza consultiva, recata dall'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003, deve essere raccordata con il precedente comma 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. In sostanza, dunque, non può non rilevarsi come l'ordinamento giuridico, lungi dal configurare la Corte dei conti quale organo consultivo a competenza generale, circoscriva espressamente il potere-dovere di rilasciare pareri alla sola materia della *"contabilità pubblica"* (così testualmente l'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003).

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, c. 31, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una definizione 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). Per converso, la delimitazione oggettuale della funzione consultiva, come sopra delineata, induce ad 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, e che la funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali.

Con specifico riferimento alla richiesta oggetto della presente pronuncia, deve ritenersi, alla luce della più recente giurisprudenza delle Sezioni Riunite della Corte dei conti, che il quesito posto dal comune di Montebello Jonico rivesta *"carattere generale"* e nel contempo rientri nella materia della contabilità pubblica in quanto riconducibile al *"sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici"*.

Nel merito, si osserva *in limine* come la soluzione dei quesiti posti dal comune di Montebello Jonico presupponga una sintetica ricostruzione dell'evoluzione normativa e giurisprudenziale della normativa in materia di limiti alle assunzioni, con particolare riferimento ai rapporti di lavoro instaurati nei comuni soggetti al patto di stabilità.

Giova in proposito evidenziare come, nell'ambito della più generale politica di contenimento delle spese per il personale, il legislatore abbia ormai da qualche tempo ritenuto di introdurre specifiche disposizioni limitative delle assunzioni per gli enti locali, nell'ambito delle quali assume notevole rilievo la norma prevista dall'articolo art. 76, settimo comma, del d.l. n. 112/2008, convertito in legge 133/2008, disposizione che peraltro è stata nel tempo oggetto di molteplici modifiche normative e interpretazioni giurisprudenziali.

In particolare, il testo originario della norma testualmente prevedeva che *"Fino all'emanazione del decreto di cui al comma 6 è fatto divieto agli enti, nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o superiore al 50% delle spese correnti, di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale."*

Una prima modifica è stata apportata dall'articolo 19, comma 9 del d.l. 78/2010 (convertito in legge 122/2010), a seguito della quale la disposizione *de qua* così recitava: *"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». La disposizione del presente comma si applica a decorrere dal 1° gennaio 2011, con riferimento alle cessazioni verificatesi nell'anno 2010.”.

Ulteriori modifiche sono state apportate, dopo breve tempo, dall'art. 1, comma 118, della legge 220/2010, che ha aggiunto in coda alla disposizione il seguente periodo: *“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'articolo 21, comma 3, lettera b), della legge 5 maggio 2009, n. 42”.*

Un mutamento dei parametri di calcolo è stato quindi determinato dall'art. 20, comma 9, del d.l. 98/2011, convertito dalla legge 111/2011, che ha inserito, dopo il primo periodo, il seguente testo: *“Ai fini del computo della percentuale di cui al periodo precedente si calcolano le spese sostenute anche dalle società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo che sono 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, nè commerciale, ovvero che svolgono attività nei confronti della pubblica amministrazione a supporto di funzioni amministrative di natura pubblicistica. La disposizione di cui al precedente periodo non si applica alle società quotate su mercati regolamentati”.*

In proposito pare quanto mai opportuno rilevare che sotto la vigenza del testo normativo menzionato, frutto della riassunta diacronica stratificazione normativa, è intervenuta una rilevante pronunzia consultiva delle Sezioni Riunite della Corte dei conti, in sede di controllo (n.46/2011 del 29 agosto 2011), che, a fini di tutela del pubblico erario, ha ritenuto che il limite del 20% individuato dalla norma fosse direttamente applicabile anche al personale a tempo determinato, essendo *“indifferente la tipologia contrattuale, rilevando esclusivamente il risultato in termini di saldi economici e finanziari”*, e non esistendo *“nell'ordinamento vigente un principio di favor nei confronti delle assunzioni temporanee o precarie rispetto a quelle a tempo indeterminato”*.

Insieme al suddetto ampliamento ermeneutico dell'ambito di applicazione della norma, la Corte, tuttavia, per un verso ha richiamato l'esistenza di una deroga esplicita al limite del 20% – introdotta dal citato art. 1, comma 118, della legge 220/2010 – in relazione alle assunzioni per *turn over* finalizzate all'esercizio delle funzioni di polizia locale, considerate fondamentali per il disposto dell'art. 21, comma 3, lett. b), della legge n. 42/2009, e nel contempo ha ritenuto, interpretando estensivamente l'eccezione testuale, che *“a questa ipotesi vanno necessariamente aggiunte le fattispecie che trovano fondamento in situazioni comportanti interventi di somma urgenza e l'assicurazione di servizi infungibili ed essenziali”*.

Il diritto vivente *pro tempore*, dunque, per un verso assoggettava, con estremo rigore, alla medesima disciplina di quelli a tempo indeterminato anche i contratti di lavoro a tempo determinato (con conseguenti rilevanti problematiche per numerosi enti locali, in particolare per quelli provvisti di personale educativo e scolastico) e per altro verso, pur nell'intento di far fronte a dette problematiche, offriva il destro a "soluzioni amministrative elusive" (si erano addirittura divulgati nel web dei formulari all'uopo predisposti) potenzialmente dispendiose per l'erario, in ragione del riferimento interpretativo alle "fattispecie che trovano fondamento in situazioni comportanti interventi di somma urgenza e l'assicurazione di servizi infungibili ed essenziali", per giunta astrattamente riferibile (almeno secondo alcuni commentatori) anche ai rapporti di lavoro a tempo indeterminato.

Al fine di far fronte a dette problematiche, il legislatore è dunque nuovamente intervenuto in materia, oltre che incrementando dal 40 al 50 per cento la soglia prevista del rapporto tra spesa del personale e spesa corrente (art. 28, comma 11-quater, del d.l. 201/2011, convertito dalla legge 214/2011), mediante l'art. 4 della legge n. 183/2011 (legge di stabilità 2012), per un verso (comma 103 lett. a) delimitando l'applicazione dell'art. 76, comma 7 del d.l. n. 112/2008 (e ss. mm.) alle sole assunzioni di personale a tempo indeterminato, e nel contempo (come disposto dal comma 102 lett. b) rendendo espressamente applicabile agli enti locali la disciplina contenuta nell'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010, convertito in legge 122/2010, disciplina già in vigore per altri enti pubblici (ma originariamente non estesa a comuni e provincie) che contempla la possibilità di "avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa nel limite del 50% della spesa sostenuta per le medesime finalità nel 2009".

Occorre, a questo punto, affrontare il quesito posto dall'ente in ordine all'applicazione alla specifica fattispecie della stabilizzazione dei lavoratori LSU/LPU del limite di cui all' art. 76, comma 7 del d.l. n. 112/2008 (e ss. mm.), a norma del quale " E' fatto divieto agli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale e' pari o superiore al 50 per cento 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 a tempo indeterminato nel limite del 20 per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente".

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 all'assunzione di detto personale 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).

In tema occorre tuttavia evidenziare che la c.d. stabilizzazione del personale in questione, al di là della parziale deroga espressamente prevista in ordine al sistema di reclutamento, si risolve, in fatto e in diritto, nell'instaurazione di un vero e proprio rapporto di lavoro a tempo indeterminato, in nulla dissimile dall'istituto disciplinato dal combinato disposto del d.lgs. n. 165/2011 e della normativa ivi richiamata. Appare infatti incontroverso, in dottrina e giurisprudenza, che il personale in questione, a seguito del completamento delle procedure di stabilizzazione, divenga a tutti gli effetti dipendente a tempo indeterminato dell'ente pubblico (Corte dei conti, sez. controllo Calabria, n.67 del 1 marzo 2011; Ragioneria generale dello Stato, nota n.34748 del 31 marzo 2008 e nota n.38544 del 6 maggio 2010).

Peraltro, la giuridica equiparazione del personale stabilizzato a quello dipendente dall'ente risulta altresì espressamente (e ad *abundantiam*) codificato in numerose disposizioni di legge, tra le quali possono menzionarsi il medesimo articolo 76, comma 4, del d.l. n. 112/2008, che estende alle stabilizzazioni il divieto di assunzione per gli enti che abbiano violato il patto interno di stabilità, l'articolo 1 comma 562 della legge n. 296/2006, che ricomprende espressamente le stabilizzazioni ai fini del computo del limite massimo di spesa laburistica dei comuni non soggetti al patto di stabilità, nonché l'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"*.

Dette disposizioni di legge, dunque, lungi dall'introdurre una disciplina speciale o comunque derogatoria rispetto all'ordinaria normativa sulle assunzioni pubbliche, costituiscono per converso espressione di un principio generale, coerente con la natura dei rapporti stabilizzati, di tendenziale equiparazione/riconduzione (salvo eventuale disposizione derogatoria) delle stabilizzazioni alla normativa in materia di pubblico impiego, con particolare riferimento alla disciplina vincolistico-finanziaria.

Pertanto, qualsivoglia assunzione, quand'anche derivante dal perfezionamento di politiche di stabilizzazione, deve ritenersi assoggettata ai limiti previsti dal menzionato art. 76, comma 6 del d.l. n. 112/2008 (e ss. mm.), essendo altresì normativamente irrilevante, ai fini del computo della percentuale del 20% della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente, che il comune sia eventualmente beneficiario di finanziamenti statali o regionali specificamente destinati alla copertura della spesa per il personale stabilizzato. A tal proposito, pare appena il caso di rilevare, per un verso e sul terreno letterale, come la norma appaia conformata come principio omnicomprensivo e di portata generale, e nel contempo e sul piano sistematico, che si tratterebbe di forme di finanziamento comunque pubbliche, per giunta cronologicamente delimitate (ad alcuni esercizi finanziari), e dunque, quantomeno "a regime", non satisfative della finalità, perseguite dal legislatore, di contenimento/riduzione strutturale

della spesa del personale.

Quanto al secondo quesito proposto, il comune, avendo un'incidenza delle spese di personale inferiore al 50% delle spese correnti e non avendo assunto alcuna unità di personale nel 2011, chiede se sia possibile, ai fini del computo del limite del 20%, cumulare alle cessazioni intervenute nel 2011 anche quelle verificatesi nel 2010, considerato che la lettera della norma testualmente fa riferimento alle "cessazioni dell'anno precedente".

In merito, già sul terreno letterale, occorre nel contempo rilevare come l'articolo 14, comma 9, del D.L. 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010 n. 122, impieghi una formulazione letterale più sfumata, *quoad tempus*, prevedendo che la norma in questione si applichi "a decorrere dal 1° gennaio 2011, con riferimento alle cessazioni verificatesi nell'anno 2010".

Inoltre, sul terreno dell'interpretazione sistematica, occorre rilevare come la disposizione in esame si inserisca in un più ampio e articolato orizzonte normativo nell'ambito del quale assume un ruolo fondamentale, assurgendo quasi a meta-parametro di riferimento interpretativo e finalistico, la prescrizione contenuta nell'articolo 1, comma 557, della legge valore 23 dicembre 2006, n. 296, che assoggetta gli enti locali al principio della riduzione progressiva e diacronica della spesa complessiva per il personale.

Lungo l'orizzonte teleologico disegnato da quest'ultima norma possono e debbono, dunque, rinvenire coerenza sistematica le diverse disposizioni dettate dal legislatore in materia di spesa per il personale, nelle sue diverse articolazioni, secondo una trama compositiva che contemperisce le esigenze di contenimento della spesa pubblica, in specie del personale, con le ragioni dell'autonomia organizzativa delle autonomie territoriali.

In questo quadro ricostruttivo, arrivare a sostenere, sulla base di un'interpretazione marcatamente formalistica della norma, l'impossibilità di assumere nel 2012 pur allorché il suddetto principio di riduzione della spesa complessiva sia rispettato, l'ente possa vantare un'incidenza delle spese per il personale rispetto a quelle correnti inferiore al 50% e nel contempo non abbia provveduto nel 2011, per le ragioni più varie, a rimpiazzare *pro quota* il personale cessato dal servizio, significherebbe nella sostanza imporre un vincolo all'autonomia organizzativa degli enti *sine ratione*, disancorato dalla necessaria *relatio* alla più generale politica di contenimento della spesa, e nel contempo, per ciò stesso, irragionevolmente lesivo dell'autonomia organizzativa degli enti territoriali.

In detta ipotesi, infatti, la mancata sostituzione *pro quota* nel 2011 del personale venuto meno l'anno precedente, indipendentemente dalle sue motivazioni (scelte amministrative, criticità procedurali o altro), ha comunque consentito all'ente di rispettare gli standard "assunzionali-finanziari" previsti dalla norma, che peraltro rimarrebbero parimenti rispettati nella sostanza anche consentendo il cumulo con le vacanze registratesi nel 2011 ai fini della quantificazione delle possibili assunzioni nel 2012.

Diversamente opinando, del resto, tanto più in un quadro evolutivo di progressiva riduzione delle spese di funzionamento (e del personale in particolare), si finirebbe sostanzialmente per

riconoscere al mero trascorrere del tempo effetti apoditticamente preclusivi delle assunzioni, con possibili negative refluenze *praeter legem* sulla funzionalità degli enti locali, in particolare per quelli particolarmente virtuosi che abbiano contenuto la spesa entro i limiti di legge e abbiano temporaneamente soprasseduto dal procedere alle assunzioni nelle percentuali consentite dall'ordinamento.

La Sezione, pertanto, è dell'avviso che il limite alle assunzioni previsto dalla norma *de qua*, sebbene testualmente parametrato "*alle cessazioni dell'anno precedente*", si presti ad essere interpretato estensivamente, così da consentire agli enti locali di coprire mediante nuove assunzioni (anche a seguito di processi di stabilizzazione) fino al venti per cento di tutte le vacanze complessivamente verificatesi a partire dall'entrata in vigore della norma limitatrice, non ancora percentualmente coperte alla data di riferimento (analogamente, Sezione di controllo Molise, n. 65/2010; cfr., in un contesto normativo parzialmente differente, Sezioni Riunite n. 52/2010).

Pare in limine appena il caso di evidenziare che la facoltà di procedere ad assunzioni, pur nei limiti testé ricostruiti, rimane ovviamente soggetta al complesso degli ulteriori vincoli previsti dalla normativa in vigore, nell'ambito della quale si segnalano, senza pretesa di esaustività: la programmazione triennale e il piano annuale delle assunzioni (art. 91 d. lgs. 267/2000, art. 35, comma 4, d. lgs. 165/2001 e art. 19, comma 8, legge 448/2001); il principio di riduzione progressiva della spesa per il personale (per i comuni che, come nella specie, abbiano una popolazione superiore ai 5.000 abitanti - 1, comma 557, della Legge 296/2006); il rispetto del patto di stabilità (articolo 7, comma 2, lettera *d*), del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149), un rapporto inferiore al 50% tra spese di personale e spese correnti (art. 76, comma 7, capoverso, del d.l. 112/2008, convertito in legge 133/2008); gli adempimenti in materia di rideterminazione della pianta organica (art. 6, comma 6, d. lgs. 165/2001); l'adozione e il rispetto del piano triennale delle azioni positive tendenti ad assicurare la pari opportunità tra uomini e donne (art. 48, comma 1, d. lgs. 148/2006); la ricognizione di eventuali eccedenze di personale (art. 33, d. lgs. 165/2001, come modificato dal d.l. 78/2010 e integrato dalla legge 183/2011).

P.Q.M.

Nelle suesposte considerazioni è il parere della Sezione.

Così deciso in Catanzaro il 12 aprile 2012.

IL RELATORE
(Cons. Giuseppe Ginestra)

IL PRESIDENTE
(Dott. Roberto TABBITA)

Depositata in Segreteria il 12 aprile 2012

IL DIRETTORE DELLA SEGRETERIA
(dott. Antonio LEONE)