



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;
Rosalba Di Giulio	Consigliere;
Maria Teresa D'Urso	Primo Referendario;
Donatella Scandurra	Primo Referendario;

nell'adunanza del 14 febbraio 2012

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 Pontinia (ab 14.209) con nota n. 22445 di data 29 dicembre 2012, acquisita al protocollo della Sezione con il n. 12 in data 02/01/2012;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 4bis del 08 febbraio 2012 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 pro tempore del Comune di Pontinia (ab. 14.209) ha rappresentato la peculiare situazione di blocco delle assunzioni già pianificate per l'anno 2010 nella quale l'Ente si è venuto a trovare per effetto della modifica apportata dall'art. 20, comma 9, del decreto legge 6 luglio 2011, n. 98 , convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111 all' art. 76, comma 7, decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 e s.m.i., concernente la fissazione – a partire proprio dall'esercizio 2010 - di uno specifico limite strutturale alla crescita della spesa di personale, presidiato dal divieto assoluto di procedere all'instaurazione di nuovi rapporti di lavoro subordinato da parte degli enti locali i cui bilanci risultassero gravati da spese fisse di tale natura pari o superiori al 40% della spesa corrente complessiva.

In proposito, ha evidenziato che, secondo i calcoli effettuati all'atto della pianificazione delle nuove assunzioni, conformemente al predetto art. 76, comma 7, nella formulazione all'epoca vigente, il Comune risultava aver sostenuto nel precedente esercizio una spesa di personale il cui rapporto con la propria spesa corrente complessiva era inferiore al 40%.

Pertanto, avendo rispettato gli ulteriori vincoli posti alla spesa in

argomento dal comma 4 del medesimo art. 76 e dal comma 557, dell'art. 1, della legge 296/2006 e s.m.i. (osservanza del patto di stabilità interno nell'esercizio antecedente, nonché del principio della riduzione progressiva), era da ritenersi pienamente legittimato a rimpiazzare il personale cessato nel 2009 fino a concorrenza del 20% dei risparmi di spesa conseguiti per effetto delle cessazioni medesime, così come permesso dallo stesso art. 76, comma 7, per i Comuni con popolazione superiore ai 5 mila abitanti che versassero in situazione alternativa a quella di divieto assoluto di assunzioni.

Tuttavia, con la sopravvenuta inclusione tra le spese assoggettate al limite strutturale in argomento anche di quelle sostenute a carico dei bilanci delle società partecipate, imposta dal citato art. 20, comma 9, entrato in vigore nelle more dell'attivazione delle descritte procedure di reclutamento, il Comune – pur in una situazione di fatto del tutto immutata- ha visto venir meno i presupposti che legittimavano le nuove assunzioni.

Ciò in quanto, in applicazione delle nuove modalità di calcolo imposte dal legislatore, l'incidenza delle spese di personale su quelle correnti si è attestata sulla misura del 40,24%, facendo incorrere il Comune istante nel divieto assoluto, di cui al primo alinea dell'art. 76, comma 7.

In questo contesto, Il Comune si interroga circa gli effetti derivanti dall'ulteriore modifica del quadro normativo di riferimento introdotta dall'art. 28, comma 11-quater, del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201 (cd. Decreto salva Italia), che pur senza influire sulla quantificazione delle spese da limitare ha elevato il limite di cui trattasi al 50%, riportando nell'alveo della fisiologia la situazione dell'Ente.

In particolare, stante quanto sopra, chiede di conoscere il parere di

questa Sezione in merito alla possibilità, conformemente al disposto del richiamato art. 76, comma 7 del d.l. 112/2008 convertito nella legge n. 133/2008, e s.m.i., di procedere al reclutamento di personale, assumendo a riferimento per il calcolo dei limiti contemplati dalla richiamata norma non già le cessazioni verificatesi nell'esercizio immediatamente precedente, bensì quelle inerenti all'anno 2010, non rimpiazzate nel 2011, *“valorizzando la nozione di anno precedente riferita agli enti non sottoposti al patto di stabilità così come definita dalle Sezioni Unite in sede di controllo nella deliberazione n. 52/CONTR/2010 dell'11/11/2010, nozione altresì avallata dalla Sezione regionale di controllo per la Lombardia nel parere 167/2011/PAR”*.

Ha precisato, per completezza, che le assunzioni in questione consentirebbero di svolgere attività assolutamente infingibili (*“quali quelle di polizia locale”*), non pienamente assicurabili mediante il personale in atto in dotazione.

DIRITTO

Questioni preliminari

La richiesta è inequivocabilmente intesa a promuovere l'esercizio delle attribuzioni consultive di cui all'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003.

Preliminarmente, come da giurisprudenza costante, compete al Collegio valutarne l'ammissibilità soggettiva ed oggettiva.

Poiché nella specie non emergono profili specifici in senso contrario, per entrambi gli aspetti è possibile richiamare gli orientamenti consolidati di questa Sezione (cfr., *ex multis*, Sezione controllo Lazio, del. n. 31/2010/PAR; del. n. 36/2009/PAR; n. 59/2011/PAR), a termini dei quali la richiesta è da considerare ammissibile:

- per la sua provenienza dal Sindaco, legittimato a rappresentare, in virtù del rapporto di immedesimazione organica, la volontà del Comune in tutte le sedi politico-istituzionali (art. 50 TUEL);

- per l'irrelevanza del mancato inoltro per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali del Lazio, in quanto adempimento da espletarsi solo in via di principio ai sensi dell'art. 7, comma 8, della citata legge n. 131/2003 e la cui puntuale attuazione è subordinata agli indirizzi concordati fra le parti interessate, allo stato non noti alla Sezione;

- per la sua attinenza all'ambito della contabilità pubblica, in quanto relativa all'applicazione di norme finanziarie in materia di contenimento della spesa per il personale (cfr., in particolare, Sezioni Riunite del. n. 54/2010);

- per il rilievo generale ed astratto dei dubbi ermeneutici posti, che non riguardano scelte di carattere discrezionale aventi a presupposto procedimenti già avviati e/o accedenti ad atti e provvedimenti già adottati.

Giova, per completezza, ribadire che il parere espresso costituisce un orientamento tecnico non vincolante, rimanendo nella piena competenza e responsabilità dell'Amministrazione l'attività amministrativa inerente alla fattispecie concreta che ha occasionato la richiesta di parere stesso.

Questioni di merito

Nel merito, la Sezione è chiamata nuovamente ad esprimere il proprio avviso in ordine all'interpretazione dell'art. 76, comma 7, del d.l. n. 112/2008, convertito nella legge n. 133/2008, nel testo come più volte modificato ed integrato da successive norme finanziarie susseguitesi nel corso del 2010 e del 2011. (nell'ordine: art. 14, comma 9, d.l. 78/2010, convertito nella legge

n. 122/2010; art. 1, comma 118, legge n. 220/2010; art. 20, comma 9, D.L. n. 98/2011, convertito, con modifiche, nella legge n. 111/2011; art. 28, comma 11-quater, D.L. 201/2011, convertito nella legge n. 214/2011; art. 4, comma 103, lett. a), Legge n. 183/2011) ed attualmente vigente, norma che - secondo gli orientamenti consolidati della giurisprudenza contabile (in particolare SS.RR. n. 46/CONTR/2011) - introduce, nella sua prima parte, un nuovo e peculiare limite strutturale alla crescita della spesa di personale della generalità degli enti locali, finalizzato al perseguimento degli obiettivi di riqualificazione della spesa pubblica e di risanamento finanziario generale.

E' bene precisare che detto limite si sostanzia nella fissazione di un parametro astratto di equilibrio della spesa in questione, determinato in ragione del suo rapporto con l'aggregato della spesa corrente complessiva della quale essa costituisce componente, il cui superamento segna una situazione positivamente reputata patologica e tale da comportare la misura obbligatoria del blocco delle assunzioni, altrimenti consentite, pur nel rispetto degli altri limiti e vincoli all'uopo scaturenti dalle norme finanziarie.

Queste ultime dettano, in particolare, disposizioni inerenti al c.d. *turn over*, disciplinando nello specifico ed in modo differenziato, sia per i Comuni assoggettati al patto di stabilità interno sia per quelli che ne sono esenti, la facoltà di assumere nuovo personale a fronte delle cessazioni dei rapporti di lavoro subordinato a tempo indeterminato verificatesi in precedenza.

Orbene, trattasi nella specie di valutare se una volta venuti meno i presupposti del divieto di assunzioni in argomento e ripristinata una condizione di piena fisiologia in costanza della quale è consentito assumere, detta facoltà possa essere legittimamente esercitata "ora per allora" cioè

tenendo conto anche delle cessazioni verificatesi antecedentemente all'operatività del divieto stesso ed in ragione di questo non rimpiazzate.

Ad avviso del Collegio, l'esposta questione interpretativa riguarda in modo identico tanto i Comuni, come quello istante, tenuti all'osservanza del patto di stabilità interno, quanto quelli che ne sono esenti, potendosi la problematica porre per entrambi nei medesimi termini, a prescindere dalle peculiarità della disciplina delle assunzioni consentite.

Per tale ragione, non appare del tutto pertinente il richiamo effettuato dal Comune di Pontinia all'orientamento assunto dalla giurisprudenza contabile (cfr, SS.RR. n. 52/2011 e prima ancora Sez.Aut. n. 8/2008, seguite dalla generalità delle Sezioni regionali di controllo) riguardo alla disposizione contenuta nell'art. 1, comma 562 della legge n. 296/2006 e per il quale il riferimento alle cessazioni di personale a tempo indeterminato verificatesi nell'esercizio precedente - che segna il limite quantitativo delle assunzioni per i Comuni non assoggettati al patto - va inteso in senso ampio e cioè come relativo a tutte le unità cessate e non sostituite dal momento di entrata in vigore della norma.

Si tratta, infatti, di orientamento che attiene a situazioni fisiologiche, nelle quali il mancato esercizio della facoltà di assumere nell'esercizio immediatamente contiguo a quello in cui si sono verificate le vacanze dipende essenzialmente da scelte di carattere organizzativo, rimesse alla discrezionalità dell'ente interessato, e non alla diversa fattispecie nella quale esso discenda da un divieto di legge.

Ciò precisato, non appare superfluo sgombrare il campo da equivoci residui e puntualizzare che l'interpretazione sopra esposta trova logica

coerenza solo in connessione con il limite tassativo, fissato per i Comuni di dimensioni demografiche più piccole, dallo stesso comma 562 e rappresentato dalla spesa storica dell'esercizio 2004.

Per i Comuni soggetti al patto, viceversa, essa non è replicabile, in quanto verrebbe sistematicamente a porsi in contrasto con il diverso limite posto dal comma 557 dell'art. 1, della legge n. 296/2006, concepito in termini di obbligo di riduzione della spesa per il personale, da intendersi logicamente ed a regime come vincolo di assicurare un andamento decrementale costante e progressivo, quindi necessariamente come obbligo di non superare in ciascun anno la spesa di uguale natura sostenuta nell'anno precedente (cfr. *ex multis* Sez. Aut. n. 2/2010).

Ne deriva, secondo una coerente lettura in combinato, che per gli enti in questione la facoltà di assumere di cui all'art. 76, comma 7, secondo alinea del citato d.l. n. 112/2008, cioè fino a concorrenza di una spesa corrispondente al 20% dei risparmi derivanti dalle cessazioni dell'esercizio precedente, si consuma ove non esercitata di anno in anno, diversamente da quanto avviene per i Comuni ai quali si applica il comma 562.

Non si ignora, peraltro, come tale diversità di disciplina, sostanzialmente giustificabile solo in ragione delle pretese differenze organizzative tra enti marcatamente disomogenei quanto a popolazione, possa apparire difficilmente comprensibile e creare problemi applicativi, in un contesto evolutivo tendente ad abbassare la soglia degli enti ascritti all'osservanza del patto di stabilità (vedasi art. 31, legge n. 183/2011); per cui, se ne auspica, *de jure condendo*, la revisione.

Tornando al quesito posto, ritiene il Collegio che il divieto di assunzioni

ex art. 76 comma 7, prima parte, in quanto finalizzato a garantire il conseguimento del riequilibrio strutturale della spesa di personale con riferimento al bilancio corrente dell'ente interessato, non può essere inteso come mera impossibilità transitoria di rimpinguare il personale cessato, ma debba al contrario essere considerato come una misura comportante effetti definitivi e permanenti in termini di ridefinizione degli organici dell'ente. Cosicché, le cessazioni intervenute nell'esercizio antecedente al blocco non potranno essere tenute in considerazione alcuna in tempi successivi. Ciò vale, *mutatis mutandis*, per la generalità dei Comuni, in quanto tenuti all'osservanza del limite in argomento.

Una diversa interpretazione, infatti, sarebbe del tutto irrazionale ed in contrasto con gli obiettivi della norma di riferimento.

Per quanto sopra, il Collegio ritiene che ove il ripristino di un equilibrato rapporto fra spesa di personale e spesa corrente consegua al divieto di assunzioni, l'art. 76, comma 7, secondo alinea sarà applicabile correttamente solo a partire dalla nuova situazione, potendosi assumere legittimamente a presupposto, anche alla luce del principio di riduzione ex comma 557, solo ed esclusivamente le cessazioni perfezionate in tempo successivo, condizione verificabile solo nel secondo esercizio utile.

Il collegamento fra il divieto di assunzioni e l'effetto di riequilibrio interno al bilancio, cui il medesimo è finalizzato nel contesto della normativa di riferimento, non appare, peraltro, ravvisabile nella fattispecie prospettata dal Comune di Pontinia.

Si tratta di un caso, invero singolare ma non necessariamente unico, nel quale la riespansione della facoltà di assumere è dovuta, al mutamento

non già della situazione di fatto che ha determinato il divieto di assunzioni, bensì del criterio normativo che ne determinava la qualificazione in termini di presupposto del divieto stesso.

In particolare, tale sopravvenienza normativa - seguita a breve a quella che ha incluso fra le spese da computare ex art. 76, comma 7, anche quelle delle società partecipate - ha innalzato il limite in argomento, sottendendo una diversa considerazione da parte del legislatore delle esigenze di contenimento della spesa ad esso sottostanti.

Si tratta di un'innovazione che ha impresso al più rigoroso limite originario ed al divieto di assunzioni da esso occasionato un carattere transitorio, dal quale non possono farsi discendere effetti penalizzanti e destinati a prodursi ultrattivamente, in vigenza di una norma più favorevole, come avverrebbe ove – optando per un'interpretazione meramente letterale – si equiparasse la rinnovata situazione di normalità, del tutto indipendente da ogni attività dell'ente interessato a ciò finalizzata, a quella conseguita in ragione delle misure di blocco imposte per legge.

Invero, in tal modo, si avrebbe il paradossale effetto di consentire nel 2012 le assunzioni presso i Comuni che vantavano nel precedente esercizio una spesa fino al 49% e di vietarle presso quegli Enti che, come il Comune di Pontinia, superavano di poco il parametro del 40%, vigente per il 2011, consolidando per questi ultimi una soglia di spesa inferiore a quella richiesta per la generalità dei Comuni, in difformità dagli obiettivi che il legislatore si propone di perseguire.

Per quanto sopra, il Collegio è dell'avviso che – nella fattispecie prospettata – sia possibile assumere, in applicazione della disposizione

dell'art. 76, comma 7, secondo alinea, nuovo personale fino a concorrenza del 20% della spesa sostenuta per il personale cessato e non sostituito parzialmente nell'esercizio antecedente al blocco forzoso delle assunzioni.

Nel rispetto del principio di riduzione di cui al comma 557, peraltro, la crescita della spesa derivante dalle nuove assunzioni non potrà nel 2012 superare quella ammissibile nel 2011, in ragione delle cessazioni verificatesi nel 2010, salvo l'eventuale ulteriore incremento commisurato al 20% delle cessazioni intervenute nel medesimo 2011.

P.Q.M.

Nei sensi indicati è il parere della Sezione.

Copia del parere sarà trasmessa, a cura della Segreteria, all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta.

Così deliberato in Roma, nell'adunanza del 14 febbraio 2012.

IL MAGISTRATO RELATORE

f. to Maria Luisa Romano

IL PRESIDENTE

f. to Vittorio Zambrano

Depositato in Segreteria il 23 aprile 2012

Il Direttore del Servizio di Supporto

f. to Chiara Samarelli