



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

composta dai Magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Giuseppe Zola	Consigliere
dott. Gianluca Braghò	Primo Referendario
dott. Massimo Valero	Primo Referendario
dott. Alessandro Napoli	Referendario (relatore)
dott.ssa Laura De Rentiis	Referendario
dott. Donato Centrone	Referendario
dott. Francesco Sucameli	Referendario
dott. Cristiano Baldi	Referendario

nella camera di consiglio del 17 aprile 2012

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;

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 pervenuta in data 15 marzo 2012 con la quale il Presidente della Provincia di Monza e della Brianza ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta proveniente dal Presidente della Provincia di Monza e della Brianza;

Udito il relatore, Alessandro Napoli;

OGGETTO DEL PARERE

Il Presidente della Provincia di Monza e della Brianza ha posto alla Sezione una richiesta di parere in merito alla possibilità di rinnovare una pluralità di contratti di lavoro a tempo determinato.

Più precisamente, l'organo rappresentativo dell'ente osserva quanto segue.

Negli ultimi anni il Legislatore ha emanato norme molto stringenti finalizzate al contenimento della spesa pubblica, con particolare riferimento alla spesa del personale, tra cui l'art. 9 del d.l. n. 78/2010, come modificato dall'art. 4 comma 102 della l. n. 183/2011: ai sensi di questa disposizione la possibilità di avvalersi di personale a tempo determinato, con convenzioni, contratti di collaborazione coordinata e continuativa od altri rapporti flessibili è contenuta nel limite del 50% della spesa sostenuta per le medesime finalità nel 2009.

In questo quadro, si inserisce la realtà di quegli enti (tra i quali l'Amministrazione istante) la cui costituzione effettiva, con la conseguente fissazione della propria dotazione organica, è avvenuta a seguito delle elezioni amministrative del maggio 2009. Il primo bilancio di previsione, formalmente esistente ed approvato, è quello riferito all'esercizio 2010, ed il reclutamento del personale è avvenuto mediante procedimenti di mobilità esterna dall'Ente "madre", ossia la Provincia di Milano.

Tali mobilità sono riuscite, però, a garantire solo un numero di dipendenti in servizio inferiore del 40% rispetto al numero dei dipendenti previsti dalla dotazione organica.

L'impossibilità di raggiungere una maggiore copertura di posti è derivata da due ordini di motivi:

a) la mancata intesa con la Provincia di origine riguardo alle professionalità necessarie e richieste da Monza, a fronte delle proposte non coincidenti ricevute da Milano;

b) la necessità, per la Provincia di Monza e della Brianza, di conoscere quali fossero le risorse sia proprie sia derivanti da trasferimenti regionali e statali.

Richiamate le osservazioni sviluppate da questa Sezione regionale di controllo con la delibera n. 36/2012, l'Amministrazione osserva che – a causa della propria recentissima costituzione – non può oggettivamente diminuire la spesa complessiva del personale in servizio, ai sensi dell'art. 1 comma 557 della l. n. 296/2006. Infatti, solo dopo aver acquisito gli elementi di conoscenza già richiamati l'ente ha ritenuto di procedere ad una adeguata valutazione in merito alle esigenze di integrazione dei dipendenti in servizio, provvedendo nelle more ad alcune assunzioni a tempo determinato (attualmente pari a 22 unità).

Inoltre, l'incidenza percentuale della spesa di personale, a consuntivo dell'esercizio 2011, si attesta intorno al 17% della spesa corrente, con un rapporto numero dipendenti/abitanti pari a 1/2598.

Il Presidente della Provincia di Monza e della Brianza allega, altresì, alla richiesta di parere due prospetti dai quali si evince un contenimento significativo delle spese di personale rispetto ad altre Province.

In conclusione, l'Amministrazione chiede se possa procedere al rinnovo degli incarichi riferiti al personale assunto, a vario titolo, a tempo determinato nonché comandato, indispensabile ai fini dello svolgimento di funzioni essenziali dell'Amministrazione provinciale.

* * * * *

Successivamente alla richiesta di parere, il Magistrato istruttore ha provveduto ad acquisire dall'Amministrazione istante ulteriore documentazione relativa alla fattispecie in oggetto.

Con deliberazione del Consiglio provinciale di Milano n. 35 del 30 giugno 2008, avente ad oggetto "*determinazioni in merito agli indirizzi per la suddivisione del patrimonio e del personale ai fini dell'attivazione della nuova Provincia di Monza e della Brianza*", veniva fissata – ai sensi dell'art. 2 della legge istitutiva 11 giugno 2004 n. 146 – la percentuale di scorporo, ai fini della ripartizione del personale e del patrimonio, al 19,169% (poi incrementata di un ulteriore 1,931% a seguito del distacco di alcuni Comuni dalla Provincia di Milano e della loro aggregazione alla Provincia di Monza e della Brianza ex L. n. 183/2009). Per quanto concerne il trasferimento e l'assegnazione del personale, in base alla predetta delibera n. 35/2008 esso "*avverrà utilizzando una serie di criteri che privilegino: i servizi già*

localizzati sul territorio (centri di formazione professionale, centri per l'impiego, case cantoniere, centri scolastici); altri servizi decentrati; la volontarietà manifestata dai singoli dipendenti; il rispetto delle politiche di genere; la considerazione da accordare ai dipendenti residenti nel comune brianteo. Il tutto attivando le dovute procedure".

Con delibera n. 487/2009, la Provincia di Milano - da un lato - approvava gli elenchi del personale dipendente da trasferire su base volontaria; dall'altro, prendeva atto che - al fine di completare la copertura della quota percentuale di personale da assegnare alla nuova provincia - è necessario "procedere alla formazione di graduatorie per il comando provvisorio in attesa di definire con atti successivi le modalità di mobilità d'ufficio d'intesa tra le due neolette amministrazioni".

Particolarmente significativo, ai fini del quesito proposto dall'Ente, si rivela l'approccio metodologico che emerge dalla delibera di giunta provinciale di Monza e della Brianza n. 36 del 3/3/2010, avente ad oggetto la ridefinizione dei contenuti della dotazione organica ed il programma del fabbisogno del personale per il triennio 2010 – 2012. In tale atto si precisa, infatti, che "per garantire l'avvio dell'esercizio delle funzioni della Provincia di Monza e della Brianza sono stati promossi accordi fra l'Amministrazione provinciale e la Provincia di Milano volti all'attribuzione, fra l'altro, di personale di quest'ultima sulla base della percentuale di scorporo, all'esito dei quali la Provincia di Monza e della Brianza ha preso atto con effetti costitutivi della propria dotazione massima ammissibile .. A partire dalla sua costituzione, la Provincia di Monza e della Brianza ha attivato un'analisi dei propri fabbisogni organizzativi coinvolgendo i responsabili di progetto, all'esito della quale è scaturita l'evidenziazione di un primo contingente di fabbisogno da saturare nell'ambito del 2010 attraverso modalità assunzionali che privilegino sia il passaggio di risorse dalla Provincia di Milano sia i processi di mobilità tra Enti ... L'effettiva necessità di saturare il dato risultante dall'applicazione delle percentuali di scorporo presuppone un'attenta analisi in progress dell'effettivo fabbisogno di personale in concreto e quindi la verifica delle necessità che derivano dalla gestione delle funzioni di base della Provincia (art. 19 del D.lgs. 18/8/2000 n. 267) e delle specificità contenute nelle Linee programmatiche di mandato. La verifica in progress consente, a sua volta, di valorizzare il concetto di economicità di gestione, evitando di ritenere da subito che il dato derivante dallo scorporo corrisponda al dato di reale necessità dell'Ente..".

A seguito di apposito accordo proposto dal Commissario Governativo per l'attuazione della l. n. 183/2009 tra la Provincia di Milano e la Provincia di Monza e

della Brianza, ratificato da entrambe le Amministrazioni (rispettivamente con delibera G.P. di Milano n. 483 del 14/12/2010 e con delibera G.P. di Monza e della Brianza n. 243 del 15/12/2010), le parti si impegnano a definire *"i rapporti in materia di personale in ragione del pregresso stato di attuazione del trasferimento originario di risorse umane. Ciò in ragione delle difficoltà fin qui incontrate, sia per l'attuazione dei criteri di trasferimento adottati dalla delibera n. 35/08 che della imprescindibile e oggettiva esigenza di evitare conseguenze dannose per la casualità di una divisione di competenze professionali indispensabili per il funzionamento degli uffici di appartenenza. La Provincia di Milano peraltro si impegna a garantire – a condizioni concordate – la prestazione di servizi che saranno richiesti dalla Provincia di Monza e della Brianza fino ad effettiva risoluzione della questione risorse umane"*. In ogni caso, entrambe le Amministrazioni danno atto del mancato perfezionamento della deliberazione n. 35/2008, per quanto concerne la suddivisione del patrimonio e del personale.

La delibera di giunta n. 120 del 6 giugno 2011 della Provincia di Monza e della Brianza, avente ad oggetto la ridefinizione della dotazione organica ammissibile, precisa che *"l'attivazione e la progressiva definizione dell'attività dell'Ente non è ad oggi conclusa, per cui anche a fronte di specifica analisi organizzativa interna, oltre che di benchmarking con altre province, risulta difficile definire una corretta e ideale dotazione organica.."*.

Dovendo sintetizzare, per quanto di rilievo in questa sede, il processo di implementazione delle dotazioni organiche provinciali di Monza e della Brianza, l'Amministrazione istante ha prodotto un prospetto riassuntivo sulla ricognizione del personale proveniente dalla Provincia di Milano, da cui emerge il seguente trasferimento "a tappe progressive":

- a) delibera di Giunta n. 1/2009 (presa d'atto del personale di ruolo trasferito alla Provincia di Monza e della Brianza, ricognizione e determinazioni conseguenti): dipendenti trasferiti 320 (di cui 9 dirigenti);
- b) delibera di Giunta n. 60/2009 (accordo di chiusura dei trasferimenti volontari di personale dalla Provincia di Milano): dipendenti trasferiti n. 19, dipendenti rientrati n. 15, per un totale effettivo di dipendenti trasferiti n. 324;
- c) delibera di Giunta n. 103/2010 (ulteriori trasferimenti volontari e comandi d'ufficio di personale dalla Provincia di Milano): dipendenti trasferiti n. 9, dipendenti comandati n. 15, per un totale effettivo di dipendenti trasferiti n. 348;

- d) determinazione dirigenziale n. 567 del 20/12/2010: dipendente trasferito n.1, per un totale effettivo di dipendenti trasferiti n. 349;
- e) determinazione dirigenziale n. 26 del 27/1/2011: dipendenti trasferiti n. 2, per un totale effettivo di dipendenti trasferiti n. 351;
- f) determinazione dirigenziale n. 177 del 9.6.2011: dipendenti trasferiti n. 2, per un totale effettivo di dipendenti trasferiti n. 353;
- g) determinazione dirigenziale n. 226 del 16.12.2011: n. 3 rientri da comando, per un totale effettivo di dipendenti trasferiti n. 350.

Sulla scorta di quanto allegato dalla Provincia di Monza e della Brianza, dei 350 dipendenti trasferiti dalla Provincia di Milano attualmente ne risultano in servizio presso la neo-istituita Provincia n. 273, di cui n. 272 a tempo indeterminato e n. 1 in comando. La differenza, pari a 77 unità, deriva da 42 dipendenti trasferiti all'Agenzia per la Formazione, l'Orientamento ed il Lavoro Monza e Brianza (Azienda speciale AFOL MB), in base alla delibera di Giunta n. 214 del 7.12.2011, nonché da 35 cessazioni a vario titolo (ad es. pensionamenti, trasferimenti ad altri enti, etc..).

La dotazione organica della Provincia di Monza e della Brianza risulta fissata dal 1.1.2012 ad un totale di n. 466 dipendenti, avendo la citata delibera n. 214/2011 provveduto alla necessaria riduzione derivante dal trasferimento del personale all'ente strumentale.

Attualmente, sempre sulla base di un ulteriore prospetto allegato dall'ente istante, risultano in servizio n. 301 dipendenti a tempo indeterminato, di cui n. 272 – come detto – provenienti dalla Provincia di Milano e n. 29 per mobilità da altri enti. A questi si aggiungono n. 29 dipendenti a tempo determinato e n. 1 lavoratore comandato dalla Provincia di Milano, nonché 7 collaboratori coordinati e continuativi.

Dall'esame della deliberazione n. 243 del 28 dicembre 2011, avente ad oggetto il programma del fabbisogno del personale per il triennio 2011-2013 della Provincia di Monza e della Brianza, emerge - infine - che il totale fabbisogno delle annualità 2012 e 2013 non prevede alcuna assunzione.

PREMESSA

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta proveniente dal Presidente della Provincia di Monza e della Brianza rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7 comma ottavo, della legge 5 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, 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: parere sez. Lombardia, 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.

AMMISSIBILITA' SOGGETTIVA

Riguardo all'individuazione dell'organo legittimato ad inoltrare le richieste di parere dell'ente provinciale, si osserva che il Presidente della Provincia è l'organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere, in quanto riveste il ruolo di rappresentante dell'ente ai sensi dell'art. 50 T.U.E.L.

Pertanto, la richiesta di parere è ammissibile soggettivamente poiché proviene dall'organo legittimato a proporla.

AMMISSIBILITA' OGGETTIVA

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare che la disposizione, contenuta nel comma 8, dell'art. 7 della legge 131/03, deve essere ricordata 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.

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 ulteriore 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 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, esclude qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa che ricade nell'esclusiva competenza dell'autorità che la svolge; nonché esclude 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 al quesito posto dall'Ente, la Sezione osserva che esso rientra nel perimetro della nozione di contabilità pubblica, concernendo le limitazioni alle spese di personale di un ente locale derivanti dal rinnovo di contratti "flessibili".

MERITO

In via preliminare, il Collegio rammenta che la funzione consultiva è diretta a fornire un ausilio all'Ente richiedente per le determinazioni che lo stesso è tenuto

ad assumere nell'esercizio delle proprie funzioni, restando - dunque - ferma la discrezionalità dell'Amministrazione in sede di esercizio delle prerogative gestorie.

Come illustrato, il quesito in esame concerne la possibilità di rinnovo di contratti di lavoro a tempo determinato da parte della Provincia di Monza e della Brianza: esso si innesta nel quadro dell'articolato e complesso trasferimento delle risorse umane e patrimoniali dalla Provincia di Milano, succintamente richiamato per ragioni di inquadramento complessivo della tematica in esame. In ogni caso, la Sezione precisa sin d'ora che la complessiva valutazione degli effetti finanziari dello scorporo della nuova provincia, anche sotto il profilo del rispetto degli obblighi di cui al vigente quadro normativo, esula dal presente parere, rientrando nelle prerogative di controllo finanziario di questa Sezione sui bilanci e rendiconti degli enti locali.

Sul piano ordinamentale, come noto, la Provincia di Monza e della Brianza è stata istituita con la legge 11 giugno 2004 n. 146.

Ai sensi dell'art. 2 la provincia di Milano procede alla ricognizione della propria dotazione organica di personale e delibera lo stato di consistenza del proprio patrimonio ai fini delle conseguenti ripartizioni, da effettuare con apposite deliberazioni della giunta, in proporzione sia al territorio sia alla popolazione trasferiti alla nuova provincia. Tali adempimenti sono effettuati, non prima del termine di trentaquattro mesi e non oltre il termine di quattro anni dalla data di entrata in vigore della legge, dalla giunta provinciale previo concerto con il commissario nominato dal Ministro dell'interno, con il compito di curare ogni adempimento connesso alla istituzione della nuova provincia fino all'insediamento degli organi elettivi. Nelle more, gli organi della provincia di Milano hanno continuato ad esercitare le loro funzioni nell'ambito dell'intero territorio della circoscrizione come delimitato dalle norme previgenti.

La Legge n. 183/2009 ha, poi, disciplinato il distacco dei comuni di Busnago, Caponago, Cornate d'Adda, Lentate sul Seveso e Roncello dalla provincia di Milano e la loro aggregazione alla provincia di Monza e della Brianza.

Più precisamente, ai sensi dell'art. 2 le province di Milano e di Monza e della Brianza provvedono agli adempimenti di rispettiva competenza. Ove sia richiesto il concorso di entrambe le province, queste provvedono entro centottanta giorni d'intesa tra loro e con un commissario nominato dal Ministro dell'interno. Ove uno o più tra tali adempimenti non siano stati espletati entro il predetto termine, il commissario fissa un ulteriore congruo termine; agli adempimenti che risultino non ancora espletati allo scadere di tale ulteriore termine provvede il commissario stesso, con proprio atto, in ogni caso assicurando che tutti gli adempimenti

necessari siano posti in essere entro un anno dalla data di entrata in vigore della legge (adempimenti poi concretizzatisi con il citato accordo proposto dal Commissario Governativo, seppur a fronte delle riserve "reciproche" sul mancato completamento del processo di trasferimento del personale e del patrimonio).

Orbene, richiamato il quadro legale di natura ordinamentale, il Collegio osserva che il primo bilancio di previsione adottato dall'Ente istante si riferisce all'esercizio 2010.

La richiesta di parere appare, dunque, connotata da evidente peculiarità: trattasi di sussumere i rigorosi vincoli di finanza pubblica, incentrati (nel caso dei contratti flessibili) sul contenimento del *trend* di spesa complessiva di personale anno dopo anno e con riferimento ad un dato esercizio assunto quale parametro, alla specifica fattispecie di un'Amministrazione locale i cui uffici sono – a tutt'oggi – in fase di progressiva implementazione o non esistevano nell'annualità presa in considerazione dal Legislatore.

D'altronde, la predetta specificità trova significativi riscontri anche in sede legale.

E' lo stesso Legislatore a valorizzare la fattispecie dell'ente locale di nuova istituzione in termini differenti rispetto all'alveo della generalità degli enti locali, ad esempio prevedendo un apposito periodo transitorio in materia di patto di stabilità interno, che – come noto – rappresenta una delle forme più incisive di limitazione della sfera di autonomia dell'Ente in sede di individuazione dei principi generali di coordinamento della finanza pubblica da parte del Legislatore statale. Ai sensi dell'art. 31 comma 29 della legge n. 183/2011 (c.d. legge di stabilità 2012), infatti, gli enti locali istituiti a decorrere dall'anno 2009 sono soggetti alla disciplina del patto di stabilità interno dal terzo anno successivo a quello della loro istituzione.

La predetta esigenza di un apposito periodo transitorio è stata, in parte, valorizzata dal Legislatore anche in materia di spesa per il personale. Ai sensi dell'art. 9 comma 36 del d.l. n. 78/2010, *"per gli enti di nuova istituzione non derivanti da processi di accorpamento o fusione di precedenti organismi, limitatamente al quinquennio decorrente dall'istituzione, le nuove assunzioni, previo esperimento delle procedure di mobilità, fatte salve le maggiori facoltà assunzionali eventualmente previste dalla legge istitutiva, possono essere effettuate nel limite del 50% delle entrate correnti ordinarie aventi carattere certo e continuativo e comunque nel limite complessivo del 60% della dotazione organica. A tal fine gli enti predispongono piani annuali di assunzioni da sottoporre all'approvazione da parte dell'amministrazione vigilante d'intesa con il Dipartimento della Funzione pubblica ed il Ministero dell'Economia e delle Finanze"*. Tale

disposizione, seppur inapplicabile al caso di specie, rappresenta una conferma della specificità degli enti di nuova istituzione in relazione alle restrizioni finanziarie applicabili al comparto pubblico.

Nello stesso senso si segnala, altresì, l'art. 1 comma 34 della L. n. 311/2004, ai sensi del quale *"gli enti di nuova istituzione nell'anno 2005, o negli anni successivi, sono soggetti alle regole dei commi da 21 a 53 dall'anno in cui è disponibile la base di calcolo su cui applicare gli incrementi di spesa stabiliti al comma 22"*.

Ciò detto, il Collegio procede ad esaminare la *quaestio iuris* in esame, muovendo dall'individuazione dei presupposti normativi che legittimano il rinnovo di contratti a tempo determinato ritenuti strettamente indispensabili per l'esercizio delle funzioni proprie dell'Amministrazione istante.

Un primo specifico limite si rinviene nell'art. 9 comma 28 del d.l. n. 78/2010.

La norma prevede che "a decorrere dall'anno 2011, le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, le agenzie, incluse le Agenzie fiscali di cui agli articoli 62, 63 e 64 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, e successive modificazioni, gli enti pubblici non economici, le università e gli enti pubblici di cui all'articolo 70, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni e integrazioni, le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura fermo quanto previsto dagli articoli 7, comma 6, e 36 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, possono avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009" e che "per le medesime amministrazioni la spesa per personale relativa a contratti di formazione-lavoro, ad altri rapporti formativi, alla somministrazione di lavoro, nonché al lavoro accessorio di cui all'articolo 70, comma 1, lettera d) del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, e successive modificazioni ed integrazioni, non può essere superiore al 50 per cento di quella sostenuta per le rispettive finalità nell'anno 2009". La norma medesima statuisce, inoltre, che le disposizioni in essa contenute "costituiscono principi generali ai fini del coordinamento della finanza pubblica ai quali si adeguano le regioni, le province autonome, gli enti locali e gli enti del Servizio sanitario nazionale ... Per le amministrazioni che nell'anno 2009 non hanno sostenuto spese per le finalità previste ai sensi del presente comma, il limite di cui al primo periodo è computato con riferimento alla media sostenuta per le stesse finalità nel triennio 2007-2009".

Nel caso di specie, l'applicabilità della predetta limitazione al 50% delle spese sostenute nel 2009 (ed in subordine nel triennio 2007-2009) appare ex se

esclusa dall'ovvia considerazione che il primo bilancio della Provincia di Monza e della Brianza si riferisce all'esercizio 2010.

Per completezza, il Collegio richiama l'orientamento interpretativo della Sezione relativo alle norme di contenimento di specifiche tipologie di spesa rispetto ad un esercizio-base di computo nel quale l'Amministrazione non ha sostenuto alcun onere a tale titolo (cfr. la delibera n. 227/2011 avente ad oggetto le spese per consulenze o studio per le quali opera la limitazione al 20% rispetto all'esercizio 2009, e poi la delibera n. 29/2012 proprio in relazione all'art. 9 comma 28 del d.l. n. 78/2010). Si è, infatti, precisato che la *ratio* della legge statale è quella di rendere operante, a regime, una riduzione, non di introdurre un divieto assoluto quale si configurerebbe propendendo per un'interpretazione letterale. Dovendo individuare in via esegetica un parametro che rappresenti il limite di spesa, in mancanza di un tetto precostituito, il limite diviene quello della spesa strettamente necessaria che l'ente locale ha sostenuto nell'anno in cui si verifica l'assoluta necessità di stipulare contratti a tempo determinato, che rappresenta il parametro per gli esercizi successivi. Resta fermo l'onere in sede motivazionale di dimostrare in concreto rigorosamente i presupposti di stretta necessità, sia di carattere soggettivo sia di tipo oggettivo, che giustificano il ricorso ad una professionalità esterna (cfr. le citate delibere n. 227/2011 e n. 29/2012). Come già osservato, i predetti sviluppi ermeneutici rilevano *a fortiori* nella fattispecie in oggetto, in quanto nel 2009 non soltanto l'ente non ha sostenuto alcuna spesa a titolo di contratti flessibili, bensì era - in radice - privo di un proprio bilancio.

Una seconda limitazione al rinnovo di contratti di lavoro a termine, in linea di principio, si rinviene nel tetto complessivo delle spese di personale.

Essendo la Provincia di Monza e della Brianza assoggettata al patto di stabilità interno nel corrente esercizio 2012, trova applicazione la disciplina normativa ex art. 1 comma 557 della legge finanziaria 2007, ai sensi del quale *"ai fini del concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, gli enti sottoposti al patto di stabilità interno assicurano la riduzione delle spese di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali, garantendo il contenimento della dinamica retributiva ed occupazionale, con azioni da modulare nell'ambito della propria autonomia e rivolte, in termini di principio, ai seguenti ambiti prioritari di intervento:*

a) 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;

b) *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;*

c) *contenimento delle dinamiche di crescita della contrattazione integrativa, tenendo anche conto delle corrispondenti disposizioni dettate per le amministrazioni statali".*

Il Collegio osserva che, nello specifico caso di Provincia di nuova istituzione e limitatamente all'arco temporale contiguo all'operatività dell'ente, l'esegesi della predetta disposizione necessita di attenta ponderazione e di un inevitabile margine di flessibilità attuativa, sulla scorta di criteri interpretativi di matrice letterale, teleologica e sistematica ed in coerenza con la *ratio* delle specifiche disposizioni derogatorie evocate in premessa.

Sotto il profilo letterale, l'espresso riferimento legale al contenimento della "*dinamica occupazionale*" ed alla "*parziale reintegrazione dei cessati*" presuppone che vi sia omogeneità - quantomeno astrattamente - tra gli esercizi finanziari posti a raffronto, ossia tra l'annualità precedente e l'annualità successiva nel caso di un'amministrazione provinciale soggetta al patto di stabilità. Non vi è chi non veda come tale requisito difetti di un *minimum* di consistenza nella fattispecie in esame ove, come illustrato in precedenza, un'Amministrazione di nuova istituzione provveda a strutturare progressivamente - nel periodo contiguo all'effettiva genesi - i propri uffici, di cui la provvista di personale è elemento costitutivo, al fine di esercitare le funzioni ed erogare i servizi alla comunità di riferimento in modo funzionale.

In sede teleologica, la *ratio* di contenimento della spesa posta alla base della disposizione in oggetto appare correttamente perseguita nel caso in cui un'Amministrazione di nuova istituzione proceda ad una ponderata verifica finalizzata ad individuare, in un arco di tempo ragionevole e definito, le risorse umane necessarie per lo svolgimento della propria attività in modo efficace, efficiente ed economico, nel rispetto di criteri di corretta programmazione anche alla luce delle risorse finanziarie disponibili. D'altro canto, in un'ottica sistematica e costituzionalmente orientata, laddove si ritenga che la spesa di personale del primo anno di attività debba essere necessariamente ridotta negli anni successivi, le conseguenze risulterebbero manifestamente irragionevoli e contrarie al principio del buon andamento *ex art. 97 Cost.* e di sana gestione finanziaria. Di fatto si imporrebbe l'immediata acquisizione nel primo anno di attività del maggior numero possibile di dipendenti, a prescindere da qualsivoglia valutazione delle

professionalità oggetto di transito sia in termini assoluti sia in funzione delle effettive esigenze dell'Amministrazione, nonché delle reali disponibilità finanziarie.

In altri termini, limitatamente alla fattispecie di ente di nuova istituzione "*in fieri*" ed alla luce del quadro ermeneutico descritto in precedenza, non sembra al Collegio che il rinnovo di contratti a tempo determinato strettamente indispensabili per lo svolgimento delle funzioni proprie dell'Ente sia ex se precluso nel caso in cui la spesa di personale nell'esercizio 2012 risulti maggiore rispetto alla precedente annualità: tra l'altro, sulla base di quanto indicato dall'Amministrazione istante, l'incidenza delle spese di personale rispetto alle spese correnti si rivela assai contenuta ed il *delta* incrementale rispetto al precedente esercizio appare obiettivamente contenuto.

In linea di principio, al fine di garantire la neutralità finanziaria complessiva, appare ragionevole individuare quale limite di spesa *ex art.* 1 comma 557 della legge finanziaria 2007 la "quota parte" di oneri del personale imputabile alla Provincia di Monza e della Brianza nell'ultimo esercizio antecedente all'istituzione (ossia l'annualità 2008). In via tendenziale, fatte salve le necessarie verifiche in sede di controllo finanziario sui bilanci e sui rendiconti degli enti locali, siffatto tetto può essere ricavato imputando alla spesa complessiva relativa alle due Province dell'esercizio 2008 la percentuale definitiva di scorporo della Provincia di Monza e della Brianza (così come avvenuto, quantomeno in sede programmatoria, per il riparto delle dotazioni organiche e del personale in servizio): attualmente tale risultato deve essere consolidato con gli oneri di personale sostenuti da organismi partecipati ai quali la Provincia di Monza e della Brianza abbia trasferito propri dipendenti in un momento successivo allo scorporo (per evidenti ragioni di omogeneità).

Resta fermo che, oltre al vaglio dei presupposti di matrice finanziaria, è necessario il rispetto delle disposizioni di cui all'art. 36 del d.lgs. n. 165/2001 (espressamente fatto salvo dell'art. 9 comma 28 del d.l. n. 78/2010), che individua rigorosi requisiti legittimanti l'instaurazione di rapporti di impiego a tempo determinato nel comparto pubblico in deroga alla disciplina di diritto comune.

In ossequio a tale disposizione "per le esigenze connesse con il proprio fabbisogno ordinario le pubbliche amministrazioni assumono esclusivamente con contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato Per rispondere ad esigenze temporanee ed eccezionali le amministrazioni pubbliche possono avvalersi delle forme contrattuali flessibili di assunzioni e di impiego del personale previste dal codice civile e dalle leggi sui rapporti subordinati nell'impresa, nel rispetto delle procedure di reclutamento vigenti".

Esula dalla presente sede consultiva la specifica valutazione in merito alla sussistenza delle citate "esigenze temporanee ed eccezionali" ex art. 36 del d.lgs. n. 165/2001. Tale valutazione è rimessa alla discrezionalità dell'Amministrazione istante in relazione alle singole causali dei rinnovi contrattuali a tempo determinato, tenendo conto della carenza di professionalità interne all'attualità, ma anche del mancato completamento del trasferimento di personale dalla Provincia di Milano nonché dell'obbligo – nelle more – di comandi provvisori d'ufficio in attuazione della Legge istitutiva e dei successivi impegni convenzionali.

Sul punto, in conclusione, il Collegio non può esimersi dal rammentare ad entrambe le Amministrazioni la necessità di ottemperare entro un termine ragionevole a tali obblighi, alla cui esecuzione sono giuridicamente tenute in ossequio al principio di leale collaborazione tra autonomie territoriali, nel rispetto dei rispettivi equilibri di bilancio e dell'imprescindibile esigenza di evitare incrementi complessivi della spesa di personale a carico della finanza pubblica a seguito dell'istituzione della nuova provincia.

P.Q.M.

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

L' Estensore
(Alessandro Napoli)

Il Presidente
(Nicola Mastropasqua)

Depositato in Segreteria il
26 aprile 2012
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)