

REPUBBLICA ITALIANA
la
Corte dei conti
in
Sezione regionale di controllo per la Puglia

Nella camera di consiglio del 13 gennaio 2012 composta da:

Consigliere	Michele Grasso	Presidente f.f.
Primo Referendario	Luca Fazio	
Primo Referendario	Stefania Petrucci	Relatore
Referendario	Marco Di Marco	

ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE N. 02/PAR/2012

sulla richiesta di parere formulata dal Sindaco del comune di San Marzano di San Giuseppe (TA) pervenuta in data 29/11/2011 prot. n. 3404;

Vista l'ordinanza n. 61/11 del 21/12/2011 con la quale è stata convocata la Sezione Regionale di Controllo per il giorno 13/01/2012;

udito il relatore Primo Referendario Dott. Stefania Petrucci;

Ritenuto in

FATTO

Il Sindaco del comune di San Marzano di San Giuseppe, con la nota riportata in epigrafe, richiede il parere della Sezione al fine dell'interpretazione dell'art. 14, comma 9, della L. n. 122/2010 che prevede che gli enti sottoposti al patto di stabilità interno possano, a decorrere dal 2011, effettuare assunzioni nel limite del 20% della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente.

Il Sindaco chiarisce che nell'anno 2010 si sono verificate due cessazioni dal servizio di lavoratori a tempo pieno ed indeterminato inquadrati nella categoria giuridica C e nello stesso anno sono stati assunti a tempo indeterminato e parziale due istruttori tecnici, categoria C1, nel rispetto del limite della spesa del personale dell'anno precedente nonché del rapporto percentuale del 40% tra le spese correnti e le spese del personale ed in particolare, rilevato che in data 31/12/2011, è avvenuta un'ulteriore cessazione dal servizio, chiede alla Sezione se, ai fini di una nuova assunzione da effettuare nel 2012, si possa tener conto di

tutte le cessazioni verificatesi nel 2010 e nel 2011 o se, invece, debba essere considerata esclusivamente quella del 2011.

Si specifica, inoltre, che la questione involge l'interpretazione dell'art. 14, comma 9, della L. n. 122/2010 al fine di accertare se la norma *debba essere intesa nel senso che, ai fini del computo del 20% vadano considerate le sole spese per le cessazioni avvenute nell'anno precedente o anche quelle relative alle cessazioni verificatesi a partire dal 2010 e non ancora coperte, e se, per quanto concerne specificamente le cessazioni del 2010, le stesse debbano essere computate nel 20% o se, a tal fine, vada preso in considerazione il saldo del turn over cioè la differenza fra cessazioni ed assunzioni verificatesi nel 2010.*

Per il primo quesito, inerente l'interpretazione della terminologia "cessazioni avvenute nell'anno precedente", il Sindaco richiama l'orientamento fornito dalle Sezioni Regionali di Controllo per l'interpretazione dell'art. 1, comma 562, della L. n. 296/2006, che prevede, per gli enti non soggetti al patto di stabilità, di poter procedere ad assunzioni di personale nel limite delle cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nel precedente anno ed afferma che, per la delibera n. 33/2008 della Sezione Regionale di Controllo per la Lombardia, appare logico interpretare l'inciso "complessivamente intervenute nel precedente anno" nel senso di cessazioni dal servizio avvenute nel periodo di riferimento e rifluenti nell'anno precedente a quello di raffronto in modo da fornire un numero complessivo di vacanze utilizzabili; inoltre, la Sezione Regionale di Controllo per la Toscana, con il parere n. 19/2007, ha evidenziato che, *considerato che la base di riferimento per il contenimento delle spese di personale è l'anno 2004, la prevista possibilità di procedere a nuove assunzioni nei limiti delle cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato avvenute nell'anno precedente si presta ad essere interpretata estensivamente, nel senso che, fermo restando il limite generale della spesa di personale, l'assunzione o la stabilizzazione può essere operata se l'Ente ha registrato, a partire dal 2004, cessazioni di precedenti rapporti di lavoro.*

Per il secondo quesito, diretto a chiarire se le cessazioni dal servizio del 2010 debbano essere computate nel 20% oppure se a tale fine debba prendersi in considerazione il saldo del turn over ovvero la differenza tra cessazioni ed assunzioni verificatesi nel 2010, il Sindaco evidenzia che la Sezione Regionale di Controllo per la Lombardia, con deliberazione n. 549 del 28/10/2011, ha stabilito che la norma limitatrice del potere di disporre nuove assunzioni contenuta nel comma 9 dell'art. 14 del D. L. n. 78/2010 individua come parametro di riferimento una percentuale di spesa (il 20%) corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente e che risulta chiaro dal tenore letterale della norma e dall'esigenza perseguita dal legislatore che il riferimento da prendere in

considerazione ai fini dell'applicazione della previsione contenuta nel comma 9 dell'art. 14 sono le sole cessazioni che si verificano nel periodo di riferimento e non la differenza fra cessazioni ed assunzioni; senza trascurare che se si prendesse a riferimento la differenza la limitazione sarebbe ancora più stringente, occorre considerare che il testo legislativo è chiaramente formulato poiché viene usato il termine cessazioni.

Pertanto, ad avviso dell'Ente, la disposizione normativa inerente il blocco del *turn over* deve essere intesa nel senso di computare nel 20% costituente la base di calcolo delle unità da reclutare nell'anno di riferimento 2012 le spese per le cessazioni intervenute dal 2010 in poi e non coperte dalle assunzioni effettuate poiché si ritiene che non vi siano motivi per non applicare i medesimi principi applicati per le amministrazioni non sottoposte al patto e che un'interpretazione estensiva dell'art. 14, comma 9, della L. n. 122/2010, volta a ricomprendere nel computo del 20% delle spese su cui effettuare il calcolo delle unità lavorative reclutabili, le cessazioni verificatesi anche su scala pluriennale con decorrenza dal 2010, è quella che si sposa meglio con una regola che, se interpretata diversamente, conformandosi al dato letterale finirebbe per risultare troppo rigorosa.

Il Sindaco aggiunge che, secondo un'interpretazione letterale, le due cessazioni intervenute nel 2010 che al più potrebbero liberare risorse per una unità lavorativa part time non potrebbero essere coperte nel 2012 con la conseguenza che il rapporto di 1 a 5 prefigurato dal legislatore si trasformerebbe di fatto in un rapporto di 1 a 10.

Tale interpretazione estensiva sembrerebbe confermata dall'art. 9 comma 11, della citata L. n. 122/2010 che prevede "qualora per ciascun ente le assunzioni effettuabili in riferimento alle cessazioni intervenute nell'anno precedente, riferite a ciascun anno, siano inferiori all'unità, le quote non utilizzate possono essere cumulate con quelle derivanti dalle cessazioni relative agli anni successivi, fino al raggiungimento dell'unità".

Considerato in

DIRITTO

Preliminarmente, occorre valutare i profili di ricevibilità e di ammissibilità della richiesta di parere alla luce dell'art. 7, comma 8,° della L. 05/06/2003 n. 131 che conferisce a Regioni, Comuni, Province e Città Metropolitane la possibilità di richiedere alle Sezioni Regionali di Controllo della Corte dei Conti pareri in materia di contabilità pubblica.

In relazione ai profili di ricevibilità, la Sezione osserva che la richiesta di parere è sottoscritta dal Sindaco che è organo rappresentativo dell'Ente e pertanto legittimato a promuovere l'attività consultiva della Corte dei Conti.

Non può ritenersi di ostacolo alla ricevibilità della richiesta la mancanza nella Regione Puglia del Consiglio delle Autonomie Locali che, ai sensi dell'art. 123 della Costituzione, nel nuovo testo introdotto dalla L. Cost. 18/10/2001 n. 3, deve essere disciplinato dallo Statuto di ogni Regione, quale organo di consultazione tra la Regione stessa e gli Enti locali.

Il Consiglio delle Autonomie Locali, se istituito, è quindi destinato a svolgere, secondo il dettato dell'art. 7, comma 8°, della L. n. 131/2003, una funzione di filtro per le richieste di parere da sottoporre alle Sezioni Regionali di Controllo.

Invero, già l'art. 45 del nuovo Statuto della Regione Puglia, approvato con L. R. 12/05/2004 n. 7, ha previsto l'istituzione del Consiglio delle Autonomie Locali e con la successiva L. R. del 26/10/2006 n. 29 sono state disciplinate le modalità di composizione, elezione e competenze.

Tuttavia, rilevato che allo stato attuale il Consiglio delle Autonomie Locali non è tuttora operante, la Sezione ritiene ricevibile la richiesta di parere.

Accertata la ricevibilità della richiesta, occorre ora analizzarne i profili di ammissibilità.

La Corte dei Conti, secondo il disposto dell'art. 7, comma 8°, della L. n. 131/2003, può rendere pareri in materia di *"contabilità pubblica"*.

Il Collegio evidenzia che, le Sezioni Riunite in sede di Controllo, con la deliberazione n. 54 depositata in data 17/11/2010 resa in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, comma 31, del D. L. 1/07/2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla L. 3/08/2009, n. 102, condividendo l'orientamento già espresso dalla Sezione delle Autonomie con la deliberazione n. 5 del 17/02/2006, hanno affermato che la nozione di *"contabilità pubblica"* strumentale alla funzione consultiva deve assumere un ambito limitato alle normative ed ai relativi atti applicativi che disciplinano l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina inerente la gestione dei bilanci ed i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la gestione delle spese, la disciplina del patrimonio, l'indebitamento, la rendicontazione ed i relativi controlli.

Le Sezioni Riunite hanno quindi ritenuto che *il concetto di contabilità pubblica consiste nel sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici.*

Per consolidato orientamento delle Sezioni Regionali di Controllo, fatto proprio anche da questa Sezione, la funzione consultiva assegnata alla Corte dei conti deve trattare ambiti ed oggetti di portata generale e non fatti gestionali specifici; non può riguardare provvedimenti già formalmente adottati non potendo

tramutarsi in una verifica postuma di legittimità e non può interferire con le funzioni assegnate ad altre Magistrature o alla stessa Corte.

Il Collegio evidenzia che il quesito sottoposto dal Sindaco del Comune di San Marzano di San Giuseppe deve ritenersi ammissibile anche sotto il profilo oggettivo poiché attinente all'interpretazione della normativa dettata in materia di contenimento della spesa del personale e di concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica.

L'art. 14, comma 9, del D. L. 31/05/2010 n. 78 convertito dalla L. 31/07/2010 n. 122 che ha sostituito il comma 7 dell'art. 76 del D. L. 25/06/2008, n. 112, convertito dalla L. 6/08/2008, n.133 così dispone: *"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; 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"*.

L'art. 4, comma 103, lett. a) della L. 12/11/2011 n. 183 recante la legge di stabilità 2012, ha riservato l'ambito di azione della predetta normativa in materia di *turn over* del personale soltanto alle assunzioni a tempo indeterminato.

L'art. 28, comma 11 quater, del D. L. 6/12/2011 n. 201 convertito dalla L. 23/12/2011 n. 214 ha previsto la sostituzione della percentuale del 40 per cento con il 50 per cento.

Con il primo quesito, l'Ente chiede se per l'applicazione della predetta norma devono prendersi in considerazione soltanto le spese per le cessazioni avvenute nell'anno precedente o anche quelle per le cessazioni verificatesi a partire dal 2010 e non coperte da nuove assunzioni e sottolinea l'orientamento estensivo formatosi per la disposizione ritenuta analoga contenuta nell'art. 1, comma 562, della L. 27/12/2006 n. 296 inerente le assunzioni per gli Enti non soggetti al patto di stabilità nel limite delle cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nel precedente anno.

Preliminarmente, deve osservarsi che la Sezione delle Autonomie, con deliberazione del 4/07/2008 n. 8/AUT/2008, nel pronunciarsi sulla questione di massima per l'interpretazione dell'espressione *"nel precedente anno"* inserita nell'art. 1, comma 562, della legge finanziaria per il 2007, ha ritenuto che tale norma debba essere interpretata secondo il criterio che considera *"precedente"* l'anno 2006, in quanto si tratta di espressione contenuta nella legge finanziaria per il 2007, entrata in vigore il 1° gennaio 2007 e, rispetto a tale data, è precedente l'anno 2006.

Tuttavia, le Sezioni Riunite in sede di Controllo, con deliberazione n. 52/CONTR/2010 dell'11/11/2010, preso atto del protrarsi degli effetti della

norma ben oltre l'esercizio della sua prima applicazione e ritenuto che si imponeva una valutazione del limite relativo alle assunzioni in base ad una lettura evolutiva, anche in considerazione degli effetti che la reiterazione del blocco fondato esclusivamente sulle cessazioni dell'ultimo esercizio andrebbe a determinare, hanno ritenuto che *porre un limite alle assunzioni quando già il comune è riuscito a contenere la spesa al livello di quella del 2004 e sarebbe in grado di assicurare tale rispetto anche tendo conto degli effetti delle nuove assunzioni, potrebbe comportare un'indebita ingerenza nelle regole di organizzazione degli uffici.*

Infatti, gli enti, ai quali la norma in esame si riferisce, sono di esigue dimensioni e di conseguenza hanno organici molto ridotti per cui la mancata assunzione anche di una sola unità di personale può avere notevoli ricadute nell'organizzazione, in questo modo la norma che impone il limite potrebbe rilevarsi effettivamente lesiva dell'autonomia organizzativa dell'ente.

Pertanto, le Sezioni Riunite, con la su richiamata deliberazione, hanno chiarito che l'espressione "nel precedente anno" contenuta nell'art. 1, comma 562, della legge finanziaria per il 2007 possa riferirsi a cessazioni intervenute successivamente all'entrata in vigore della norma, anche in precedenti esercizi, rifluenti nell'anno precedente a quello nel quale si intende effettuare l'assunzione.

Il Collegio non può, tuttavia, esimersi dall'evidenziare che il legislatore detta per gli enti locali non assoggettati al patto di stabilità interno una disciplina del tutto peculiare ancorata, in materia di riduzione della spesa complessiva del personale, ai dati dell'esercizio 2004 mentre la novella apportata dall'art. 14, comma 9, della L. n. 122/2010 è stata ritenuta applicabile dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti limitatamente al generale vincolo relativo all'incidenza delle spese di personale su quelle correnti escludendosi l'applicabilità della parte afferente alle assunzioni nel limite del 20% della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente (SSRR, deliberazioni n. 3/CONT/2011 e n. 4/CONTR/2011 del 25/01/2011, deliberazione n. 20/CONTR/2011 del 4/04/2011 Sezione Controllo Puglia, deliberazione n. 102/PAR/2010, del 14/10/2010).

Questa Sezione, con la deliberazione n. 79/2011/PAR del 14/09/2011, ha chiarito che la norma dettata dall'art. 14, comma 9, della L. n. 122/2010 pone un riferimento generico alle "cessazioni dell'anno precedente" e che la cessazione è da considerarsi quale evento istantaneo che coincide con lo spirare dell'ultimo istante del giorno lavorativo finale del dipendente mentre diversa è la decorrenza dell'effetto della cessazione che avviene nel primo istante del giorno successivo alla stessa.

Il Collegio aggiunge, inoltre, che per raffrontare le eventuali nuove assunzioni al totale delle cessazioni dell'anno precedente deve guardarsi agli stanziamenti e non al dato degli impegni.

Infatti, le Sezioni Riunite, con la deliberazione n. 46 del 29/08/2011, hanno evidenziato che *“ragioni di ordine sistematico inducono a ritenere che nel complesso della spesa presa a riferimento per quantificare la percentuale del 20% debbano essere inclusi anche gli stanziamenti non utilizzati inerenti al personale a tempo indeterminato cessato e non sostituito nel corso del 2010”*.

Con le recenti deliberazioni n. 107/PAR/2011 del 3/11/2011 e n. 129/PAR/2011 del 21/12/2011, questa Sezione ha ulteriormente specificato che “per spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente” in cui rileva il valore economico e non il numero dei dipendenti cessati da prendere a riferimento ai fini della quantificazione della percentuale del venti per cento come limite alle assunzioni, si intende la spesa stipendiale, stanziata nel bilancio del precedente esercizio, calcolata su base annua per il personale cessato (come se fosse stato in servizio tutto l'anno) a prescindere dalla data di cessazione dal servizio e non quella realmente sostenuta per il periodo di effettivo svolgimento dell'attività lavorativa.

Il Collegio ritiene, quindi, che debba accogliersi un'interpretazione dell'art. 76, comma 7, del D. L. n. 112/2008 che oltre ad ispirarsi ai principi basilari di uguaglianza, ragionevolezza e proporzionalità, meglio si attaglia alla finalità della norma, che è quella non di contenere o ridurre la spesa di personale di esercizio in esercizio (obiettivo già assicurato per gli enti locali dai commi 562 e 557 dell'art. 1 della legge 296/2006), ma di porre un vincolo stretto alle assunzioni di personale, quale strumento indiretto di limitazione della spesa ripetitiva (Sezione Controllo Puglia, deliberazione n. 80/PAR/2011 del 15/09/2011).

La Sezione Regionale di Controllo per la Lombardia, con la deliberazione n. 167/2011/PAR del 31/03/2011 resa in sede consultiva, ha osservato che l'anno di riferimento considerato dall'art. 14, comma 9, è il 2010 che costituisce il primo anno di riferimento utile e pertanto per quanto concerne la possibilità di assunzione nell'anno 2011 i vincoli alla spesa di personale devono essere considerati con esclusivo riguardo al 2010, mentre con riguardo agli anni successivi al 2011 valorizzando la nozione di “anno precedente” riferita agli enti non sottoposti al patto di stabilità definita dalle Sezioni Riunite in sede di controllo nella deliberazione n.52/CONTR/10 ed in ragione della medesima *ratio* normativa, si ritiene che si possano riportare nell'anno successivo eventuali margini di spesa originati da cessazione di personale, non utilizzati nell'anno precedente.

Relativamente al secondo quesito con il quale il Sindaco richiede se le cessazioni del 2010 debbano essere computate nel limite del 20% oppure se vada preso in considerazione il saldo del *turn over* ovvero la differenza tra cessazioni ed assunzioni, deve osservarsi che la norma dettata dall'art. 14, comma 9 della L. n. 122/2010 è riferita esclusivamente alle *"cessazioni dell'anno precedente"* e si applica a decorrere dal 1° gennaio 2011, con riferimento alle cessazioni verificatesi nell'anno 2010.

Il Collegio specifica, pertanto, che nell'esercizio 2010 le assunzioni potevano avvenire, nel rispetto dell'art. 1, comma 557, della L. n. 296/2006, a prescindere dalle cessazioni poiché la disposizione dell'art. 14, comma 9 vige dall'anno 2011 ed il calcolo deve iniziare dalle cessazioni verificatesi nell'anno 2010.

Quindi, come chiarito anche dalla Sezione Regionale di Controllo per la Lombardia con deliberazione n. 549/PAR/2011 del 28/10/2011, dal tenore letterale della norma e dall'esigenza perseguita dal legislatore si desume che il riferimento da prendere in considerazione ai fini dell'applicazione della previsione contenuta nel comma 9 dell'art. 14 sono le sole cessazioni che si verificano nel periodo di riferimento e non la differenza fra cessazioni ed assunzioni.

P Q M

Nelle su esposte considerazioni è il parere della Sezione.

Copia della presente deliberazione, sarà trasmessa, a cura della Segreteria della Sezione, al Sindaco del comune di San Marzano di San Giuseppe (TA).

Così deliberato in Bari, nella Camera di Consiglio del 13 gennaio 2012.

Il Relatore
f.to Stefania Petrucci

Il Presidente f.f.
f.to Michele Grasso

Depositata in Segreteria il 16/01/2012
Il Direttore della Segreteria
f.to Carmela Doronzo