La

Corte dei Conti

N. 46/CONTR/11

A Sezioni riunite in sede di controllo

Presiedute dal Presidente della Corte, Luigi GIAMPAOLINO
e composte dai magistrati

Presidenti di sezione:
Giuseppe S. LAROSA, Mario G.C. SANCETTA, Maurizio MELONI, Nicola MASTROPASQUA, Pietro DE FRANCISCIS, Luigi MAZZILLO, Giuseppe COGLIANDRO;

Consiglieri:
Simonetta ROSA, Ermanno GRANELLI, Antonio FRITTELLA, Maurizio PALA, Giovanni COPPOLA, Aldo CAROSI, Mario NISPI LANDI, Enrico FLACCADORO, Luigi PACIFICO, Natale A.M. D'AMICO, Ugo MARCHETTI, Francesco TARGIA;

Primi Referendari:
Giancarlo ASTEGIANO, Alessandra SANGUIGNI;

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

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei Conti, approvato con Regio Decreto 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;

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, ed in particolare l'art. 7, comma 7;

Vista la legge 23 dicembre 2005, n. 266, ed in particolare l'art. 1, commi 166 e seguenti;

Visto il decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito con modificazioni, dalla legge 3

agosto 2009, n. 102, ed in particolare l'art. 17, comma 31;
Vista la deliberazione n. 347 del 7 giugno 2011 con la quale la Sezione regionale di controllo per la Lombardia ha rimesso la questione, per il tramite del Presidente della Corte dei conti, alle Sezioni riunite della Corte dei conti;
Vista l'ordinanza presidenziale del 21 giugno 2011 di deferimento alle Sezioni riunite in sede di controllo della questione prospettata dalla Sezione regionale di controllo nella delibera sopra richiamata;
Udito nella Camera di Consiglio del 27 giugno 2011 il relatore, dott. Mario Nispi Landi;

DELIBERA

di adottare l'unita pronuncia avente ad oggetto: "questione rimessa dalla Sezione regionale di controllo per la Regione Lombardia in ordine alla interpretazione dell'art. 14, comma 9, del decreto legge n. 78/2010".
Dispone che, a cura della Segreteria delle Sezioni riunite, copia della presente deliberazione e del relativo allegato sia trasmessa alla Sezione regionale di controllo per la Regione Lombardia per le conseguenti comunicazioni all'Ente interessato, nonché alla Sezione delle Autonomie, alle Sezioni riunite per la Regione siciliana ed alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

L'ESTENSORE
Aldo CAROSI

IL PRESIDENTE
Luigi GIAMPAOLINO

Depositato in segreteria il 29 agosto 2011

IL DIRIGENTE
Patrizio MICHETTI

1. Il Sindaco del Comune di Cava Manara (PV), ente con popolazione di circa 6.700 abitanti, ha chiesto alla Sezione regionale di controllo della Lombardia un parere in merito all'interpretazione dell'art. 14, comma 9, del decreto legge 1° luglio 2009, n. 78 convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102.

La Sezione, verificate le condizioni di ammissibilità del parere alla luce dell'art. 7, comma 8, della legge 6 giugno 2003, n. 131 e della consolidata giurisprudenza di controllo in materia, ha rilevato che in merito alla questione esiste difforme orientamento tra la Sezione di controllo Campania (parere n. 246 del 27 aprile 2011) e un precedente parere emesso dalla stessa Sezione remittente (n. 167 del 29 marzo 2001).

Per questo motivo la Sezione Lombardia ha sospeso la pronuncia sulla richiesta di parere pervenuta dal Comune di Cava Manara (PV), rimettendo la questione al Presidente della Corte dei conti, ai fini del deferimento alle Sezioni riunite della questione di massima ai sensi dell'art. 17, comma 31, del DL 78/2009 convertito nella legge n. 102/2009.

La questione di massima oggetto di deferimento risulta così articolata: "*Se, relativamente agli enti locali sottoposti al patto di stabilità interno, l'art. 14, comma 9, seconda parte, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, che pone il vincolo di spesa al turn over del personale (20 per cento del valore economico delle cessazioni intervenute nell'anno precedente), debba essere riferito esclusivamente alle assunzioni a tempo indeterminato ovvero anche all'instaurazione di altre tipologie di rapporto di lavoro*".

2. L'art. 14, comma 9, del decreto legge 31 maggio 2010 n. 78, convertito in legge 30 luglio 2010, n. 122 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica) ha sostituito il comma 7 dell'art. 76 del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, con il seguente: "*E' fatto divieto agli enti nei quali l'incidenza delle spese di assunzione è pari o superiore al 40 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 nel limite del 20 per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente"*. Tale disposizione si applica a decorrere dal 1° gennaio 2011, con riferimento alle cessazioni verificatesi nell'anno

2010.

La norma richiamata, pur confermando le rigide prescrizioni in materia di contenimento di spesa per il personale, consente agli enti di effettuare nuove assunzioni entro un limite percentualmente parametrato sulla spesa di personale cessato dal servizio nell'anno precedente.

Sulla riferibilità delle cessazioni alla globalità dei rapporti di lavoro (sia a termine che a tempo indeterminato) la Sezione Lombardia si era espressa con parere n. 167 del 31 marzo 2011. In tale occasione aveva osservato che l'inciso contenuto nel comma in esame "*a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia di contrattuale"* si riferisce alle assunzioni di personale vietate agli enti che abbiano un'incidenza di spesa di personale pari o superiore al 40 per cento delle spese correnti e agli enti che non rientrano in tale divieto, per i quali è consentito assumere entro il 20 per cento della spesa 2010.

La formulazione della norma, finalizzata al contenimento della spesa per il personale, aveva indotto la Sezione a ritenere che il riferimento al titolo ed alla tipologia contrattuale, contenuto nella prima parte della stessa, valesse anche per l'enunciato successivo riguardando sia i rapporti di lavoro a termine sia i rapporti di lavoro a tempo indeterminato. Tale conclusione si fondava anche sull'inserimento, tra le componenti per determinare l'operatività del predetto divieto di assunzione, delle retribuzioni lorde del personale con contratto a tempo determinato e indeterminato, in conformità a quanto stabilito dalla Sezione delle Autonomie nelle linee guida al monitoraggio al bilancio di previsione 2010 (Delibera 9/2010). In quella sede sono state specificate le componenti da includere e da escludere dal computo della spesa del personale.

E' poi intervenuto il parere n. 246 del 27 aprile 2011 della Sezione di controllo per la Campania. Con riguardo ad analogo quesito interpretativo, peraltro rivolto a fattispecie inerente al conferimento di incarichi dirigenziali a tempo determinato, la Sezione Campania ha osservato che il primo periodo del comma 9 dell'articolo 14 afferisce a tutti gli enti locali, indipendentemente dal loro assoggettamento o meno al patto di stabilità interno. Al contrario, il secondo disciplinerebbe il *turn over* di quelli sottoposti al patto di stabilità che non superano la soglia di incidenza del 40 per cento di spese del personale.

Ne deriva – secondo la Sezione Campania – che il limite delle assunzioni di personale, nell'ambito delle cessazioni avvenute nell'anno precedente, sarebbe riferito ai soli

rapporti di lavoro a tempo indeterminato. In tal senso la Sezione richiama anche la precedente delibera di queste Sezioni riunite n. 20/CONTR/2011.

La Sezione Campania ritiene, conseguentemente, che il conferimento di incarichi dirigenziali a tempo determinato negli enti locali continui ad essere disciplinato dall'art. 110, comma 2, del TUEL 267/2000, il quale fissa tale prerogativa nel limite del 5 per cento della dotazione organica. Gli ulteriori limiti consisterebbero solo nel rispetto della soglia percentuale del 40 per cento delle spese correnti di cui al primo periodo dell'art. 14, comma 9.

Con delibera n. 20/CONTR/2011 le Sezioni riunite si sono pronunciate su tema analogo con riguardo agli enti locali non soggetti alle regole del patto di stabilità interno.

Secondo la nota circolare n. 10/133/CR6/C1 del 18 novembre 2010, redatta congiuntamente dalla Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative regionali e dal Dipartimento della Funzione Pubblica, dal divieto assoluto di assunzioni e dal limite alle stesse, stabilito nella misura del 20 per cento delle cessazioni dell'anno precedente, sarebbero escluse le assunzioni di personale appartenente alle categorie protette ex legge n. 68/1999 nonché quelle per lo svolgimento di servizi infungibili ed essenziali, quali le ispezioni in ambito fitosanitario di cui al d.lgs. 19 agosto 2005, n. 214.

Secondo la nota n. DFP0028721 P-4.17.1.7.4 del 6 maggio 2011 del Dipartimento della Funzione pubblica il regime assunzionale di cui all'art. 14, comma 9, ed in particolare la percentuale del 20 per cento, sarebbe riferito esclusivamente alle assunzioni a tempo indeterminato. Per i rapporti di lavoro con tipologie contrattuali flessibili il vincolo finanziario scaturirebbe solo dall'art. 1, comma 557, della legge n. 296/2006 (Finanziaria 2007), che prevede la riduzione dell'incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti, attraverso il contenimento della spesa per il lavoro flessibile. Secondo il Dipartimento i due regimi sarebbero paralleli, pur confluendo i relativi oneri a determinare l'ammontare complessivo della spesa di personale.

Alla luce del differente orientamento maturato nella consorella Sezione Campania, la Sezione Lombardia ha deferito la questione alle Sezioni riunite.

3. Questo Collegio ritiene che l'articolo 14, comma 9, è finalizzato a contenere la spesa

di personale, in un'ottica di coordinamento della finanza pubblica, senza incidere sulle modalità organizzative degli enti interessati. Pertanto il vincolo di spesa del 20 per cento deve essere riferito alle assunzioni di personale avvenute a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale.

La dizione letterale e i profili di ordine sistematico della norma, collocata all'interno della disciplina del patto di stabilità, inducono a ritenere che la percentuale del 20 per cento sia di natura strutturale e riferita all'intero complesso delle spese di personale, come concepito dal Legislatore ai fini della verifica del rispetto dei canoni del patto stesso.

In tal senso depone anche la nuova formulazione tecnica del comma 9, avente quale riferimento la spesa inerente all'esercizio 2010. La norma è rubricata sotto il *nomen juris* di patto di stabilità interno, avendo pertanto quale obiettivo regole di contenimento della spesa piuttosto che particolari disposizioni in ordine alla disciplina delle assunzioni.

Nella buona sostanza la finalità del Legislatore consiste nella riduzione complessiva della categoria di spesa, avente ad oggetto la retribuzione del personale e gli oneri accessori.

In quest'ottica appare assolutamente indifferente la tipologia contrattuale, rilevando esclusivamente il risultato in termini di saldi economici e finanziari.

Non esiste, peraltro, nell'ordinamento vigente un principio di *favor* nei confronti delle assunzioni temporanee o precarie rispetto a quelle a tempo indeterminato. Né tale differenziazione sarebbe ragionevole in termini così apodittici, essendo rimesse le pertinenti valutazioni, sulla stabilizzazione o meno del personale dipendente dalle amministrazioni locali, alle scelte pianificatorie, di ottimizzazione degli organici e alle altre condizioni che giustificano opzioni differenziate in tema di acquisizione e gestione del personale e di eventuale esternalizzazione dei servizi.

Indubbiamente le diverse opinioni e le alternative ermeneutiche della norma si basano su ragioni di natura equitativa collegate alle obiettive difficoltà operative, che una percentuale di spesa così bassa induce nella concreta organizzazione ed erogazione dei servizi di pertinenza degli enti interessati. Invero limiti così rigidi ed indiscriminati per la sostituzione del personale cessato possono produrre grave pregiudizio nella continuità e negli standard qualitativi e quantitativi dei servizi resi alle collettività locali. In

particolare, emerge la discriminazione con gli enti di cui all'art. 9, comma 28, dello stesso DL 78/10 il quale, per le amministrazioni dello Stato, per le agenzie, per gli enti pubblici non economici, per le università prevede un limite più elevato relativamente a tali categorie di assunzioni, pari al 50 per cento della spesa sostenuta nell'esercizio 2009. Dette disposizioni costituiscono, tra l'altro, principi generali cogenti per la normazione delle regioni, delle province autonome e degli enti del servizio nazionale.

Queste Sezioni riunite si sono pronunciate con la delibera n. 20/CONTR/2011 nel senso che il limite di cui all'art. 14, comma 9, non è riferito agli enti esclusi dal rispetto del patto di stabilità interno. La ragione precipua di tale discriminazione risiede nell'esigenza di assicurare servizi elementari in enti caratterizzati da minuscoli organici ove un tale parametro restrittivo, se non derogato, determinerebbe una sostanziale paralisi.

La delibera n. 20/CONTR/2011 ha tuttavia ad oggetto fattispecie diversa da quella in esame, la quale si riferisce – a differenza della precedente – a comune con popolazione superiore ai 5.000 abitanti e quindi soggetto all'applicazione delle regole del patto di stabilità interno.

Non del tutto assimilabile a quella dei comuni esclusi dal patto di stabilità è la situazione degli altri enti locali, nei quali la pur sensibile riduzione del personale impiegato dovrebbe trovare compensazione nella riorganizzazione delle risorse umane comunque disponibili, in una prospettiva di più flessibile modulazione degli organici previgenti all'imposizione dei limiti.

Ciò pur non ignorando che la rigidità della norma e la presunzione assoluta che in essa si annida circa la possibilità di fronteggiare adeguatamente la riduzione dell'80 per cento della spesa afferente al *turn over* complessivo negli enti soggetti al patto di stabilità, pongono in luce l'esigenza e l'opportunità di una migliore graduazione, tale da assicurare il mantenimento di servizi minimi ed essenziali in quei contesti ove la riorganizzazione delle risorse umane disponibili non sia in grado di garantirli. Questa è comunque una opzione riservata al Legislatore, in ordine alla quale questa Corte può solo sottolinearne l'opportunità, mentre le espresse considerazioni non possono legittimare interpretazioni additive o derogatorie di un testo molto chiaro nella rigida compressione delle spese di personale negli enti locali soggetti al patto di stabilità.

Un'interpretazione della seconda parte dell'art. 14, comma 9, circoscritta alle categorie

di personale a tempo indeterminato, renderebbe, di fatto, intrinsecamente contraddittoria la norma, che ha il fine di contenere questa tipologia di spesa in un'ottica di coordinamento della finanza pubblica e non quello di incidere sulle modalità organizzative dell'ente. La disposizione vuole evidentemente evitare, salve le espresse eccezioni di legge e quelle ricavabili dai principi generali, che la spesa di personale del 2011 possa raggiungere o superare quella del 2010. Ciò avverrebbe, al contrario, laddove fosse consentito ad enti, che non presentassero cessazioni di rapporti nell'anno precedente, di procedere ad assunzioni straordinarie ed a tempo parziale.

Tale esito contrasterebbe con la *ratio* dell'art. 14, collegata all'entità della spesa piuttosto che alle diverse modalità di assunzione del personale.

In proposito non può sottacersi che la scelta di modalità stabili o precarie nel reperimento delle risorse umane necessarie ad assicurare i servizi, attiene intrinsecamente all'autonomia organizzativa degli enti locali, la quale può essere condizionata dalla legislazione statale solo entro i principi di economicità ed efficienza ed entro gli obiettivi complessivi della finanza pubblica. In buona sostanza, la vigente legislazione non esprime un principio di preferenza per le modalità precarie o temporanee d'impiego, rispetto a quelle stabili, ma semplicemente individua limiti complessivi di spesa e di incidenza percentuale con riguardo al personale.

Il complesso tessuto normativo preso a riferimento nell'ambito della presente pronuncia deve intendersi integrato dalle disposizioni contenute nell'art. 1, comma 118, della legge n. 220/2010. Esso prevede, per gli enti locali in cui l'incidenza delle spese di personale è pari o inferiore al 35 per cento delle spese correnti, una deroga al limite del 20 per cento, consentendo le 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.

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, conformemente a quanto evidenziato nella precitata circolare n. 10/133/CR6/C1 del 18 novembre 2010, redatta congiuntamente dalla Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative regionali e dal Dipartimento della Funzione Pubblica.

Ragioni di ordine sistematico inducono a ritenere che nel complesso della spesa presa a

riferimento per quantificare la percentuale del 20 per cento debbano essere inclusi anche gli stanziamenti non utilizzati inerenti al personale a tempo indeterminato cessato e non sostituito nel corso del 2010. Una diversa interpretazione finirebbe per accentuare, oltre la volontà del Legislatore, la drastica riduzione strutturale che verrebbe a superare il predetto limite del 20 per cento.

4. Per le ragioni esposte ai punti precedenti, ritengono queste Sezioni riunite che il quesito posto dal Comune di Cava Manara, riportato in epigrafe, possa trovare la seguente articolata risoluzione:

"Relativamente agli enti locali sottoposti al patto di stabilità interno, l'art. 14, comma 9, seconda parte, del DL 31 maggio 2010 n. 78, convertito nella legge 30 luglio 2010 n. 122, nella parte in cui stabilisce il vincolo di spesa alle assunzioni di personale, deve essere riferito alle assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale. Ciò ferme restando le eccezioni espressamente stabilite per legge, gli interventi caratterizzati da ipotesi di somma urgenza e lo svolgimento di servizi infungibili ed essenziali".