



**CORTE DEI CONTI**  

---

**SEZIONE DELLE AUTONOMIE**

**INTERPRETAZIONE DELL'ART. 20, COMMA 4, DEL DECRETO LEGISLATIVO  
25 MAGGIO 2017, N. 75 -VERIFICA DEL RISPETTO DEI VINCOLI DI FINANZA  
PUBBLICA AI FINI DELL'ESERCIZIO DELLE FACOLTÀ ASSUNZIONALI**

**DELIBERAZIONE N. 4/SEZAUT/2023/QMIG**







## CORTE DEI CONTI

### SEZIONE DELLE AUTONOMIE

N. 4/SEZAUT/2023/QMIG

Adunanza del 17 aprile 2023

Presieduta dal Presidente della Corte dei conti

Guido CARLINO

Composta dai magistrati:

Presidenti di sezione	Francesco PETRONIO, Fabio VIOLA, Maria Teresa POLITO, Antonio CONTU, Salvatore PILATO, Maria RIOLO, Lucilla VALENTE, Stefano SIRAGUSA, Maria Annunziata RUCIRETA, Antonio MEZZERA, Anna Luisa CARRA, Rossella SCERBO, Claudio CHIARENZA, Maria Elisabetta LOCCI, Vincenzo PALOMBA, Enrico TORRI, Maria Teresa POLVERINO, Emanuela PESEL, Irene THOMASETH, Giuseppe TAGLIAMONTE, Franco MASSI;
Consiglieri	Rinieri FERONE, Paolo PELUFFO, Stefania FUSARO, Marcello DEGNI, Stefano GLINIANSKI, Francesco BELSANTI, Tiziano TESSARO, Maria Rita MICCI, Luigi DI MARCO, Amedeo BIANCHI, Tullio FERRARI;
Primi Referendari	Alessandra CUCUZZA, Emanuele SCATOLA, Anna Laura LEONI.

Visto l'articolo 100, secondo comma, della Costituzione;

Vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214;

Visto l'articolo 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Visto l'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

Visto l'articolo 6, comma 4, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni Riunite con la deliberazione n. 14/DEL/2000 del 16 giugno 2000;  
Vista la deliberazione n. 35/2023/QMIG del 28 febbraio 2023, con la quale la Sezione regionale di controllo per la Puglia, in riferimento alla richiesta di parere presentata dal Comune di San Marco in Lamis (FG), ha rimesso al Presidente della Corte dei conti, ai sensi dell'articolo 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, e del citato articolo 6 del decreto-legge n. 174/2012, una questione di massima concernente l'interpretazione del comma 4 dell'art. 20, rubricato "Superamento del precariato nelle pubbliche amministrazioni", del d.lgs. 25 maggio 2017, n. 75, che vieta ai Comuni che "per l'intero quinquennio 2012-2016 non hanno rispettato i vincoli di finanza pubblica" di applicare i commi 1 e 2 della medesima norma, e dunque, di fare ricorso alle speciali facoltà di reclutamento del personale ivi previste;

Vista l'ordinanza del Presidente della Corte dei conti n. 7 del 3 aprile 2023 con la quale, valutati i presupposti per il deferimento dell'esame e della risoluzione della predetta questione di massima ai sensi del richiamato articolo 6 del decreto-legge n. 174/2012, è stata rimessa alla Sezione delle autonomie la pronuncia in ordine alla questione prospettata dalla Sezione regionale di controllo per la Puglia;

Vista la nota del Presidente della Corte dei conti n. 453 del 7 aprile 2023 di convocazione della Sezione delle autonomie per l'adunanza odierna;

Vista la nota del Presidente preposto alla funzione di Coordinamento della Sezione delle autonomie n. 454 del 7 aprile 2023, con la quale è stata comunicata ai componenti del Collegio la possibilità di partecipare all'adunanza anche tramite collegamento da remoto;

Udito il Relatore, Primo Ref. Alessandra Cucuzza;

## PREMESSO

La questione di massima rimessa all'esame di questa Sezione origina da una richiesta di parere, formulata dal Sindaco del Comune di San Marco in Lamis, alla Sezione regionale di controllo per la Puglia ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131 con la quale erano stati posti due quesiti relativi all'interpretazione dell'art. 20, comma 4, del d. lgs. 25 maggio 2017, n. 75.

In particolare, il Sindaco ha chiesto se il comma citato, il quale prevede che *«le disposizioni di cui al comma 1 e 2 non possono essere applicate dai comuni che per l'intero quinquennio 2012-2016 non hanno rispettato i vincoli di finanza pubblica,*

*a) vada interpretato nel senso che le disposizioni di cui al comma 1 non possono essere applicate ai comuni che non hanno rispettato i vincoli di finanza pubblica per tutto il quinquennio 2012-2016 oppure non possono essere applicate anche dai comuni che non hanno rispettato detti vincoli anche per una sola annualità del suddetto quinquennio;*

*b) si applica anche all'ipotesi di mancato rispetto dei vincoli di finanza pubblica per il quinquennio antecedente alla data di maturazione dei requisiti previsti dal comma 1, lett. c) alla pari delle diverse proroghe previste dalle norme che si sono succedute nel tempo».*

Preliminarmente occorre evidenziare che la Sezione regionale, nell'effettuare la propria ricostruzione ermeneutica con riferimento al primo dei quesiti formulati dal Comune (sub a), ha rimesso alla Sezione delle autonomie soltanto la soluzione del secondo quesito (sub b) *«in considerazione della rilevanza della questione trattata e per prevenire contrasti interpretativi dell'articolo 20, comma 4, del decreto legislativo n. 75/2017».*

La questione sottoposta dalla Sezione regionale di controllo della Puglia è, pertanto, la seguente: *«se, il comma 4 dell'art. 20 rubricato "Superamento del precariato nelle pubbliche amministrazioni" del d.lgs. 75 del 2017 - che vieta ai comuni che "per l'intero quinquennio 2012-2016 non hanno rispettato i vincoli di finanza pubblica" di applicare i commi 1 e 2 della medesima norma, e dunque, di fare ricorso alle speciali facoltà di reclutamento del personale ivi previste e da ultimo prorogate al 31 dicembre 2023, al maturare di determinati requisiti - costituisca un limite anche nell'ipotesi di assunzioni effettuate nel regime temporale prorogato e se il rispetto dei vincoli di finanza pubblica debba essere valutato "ora per allora" ovvero con riferimento all'intero quinquennio 2012-2016, secondo l'interpretazione letterale della disposizione o, invece, al quinquennio antecedente alla data di maturazione dei requisiti previsti dai commi 1, lett. c) dell'art. 20 del d.lgs. 75 del 2017, interpretando la norma in senso dinamico».*

La norma oggetto del quesito è inserita nel d.lgs. n. 75/2017, il quale, all'art. 20, commi 1 e 2, al fine di superare il precariato e ridurre il ricorso ai contratti a termine nella pubblica amministrazione, disciplina due distinte tipologie di procedure di stabilizzazione del personale. Ai sensi del quarto comma del medesimo art. 20, la possibilità di applicare le disposizioni di cui ai commi 1 e 2 è esclusa per i *"comuni che per l'intero quinquennio 2012-2016 non hanno rispettato i vincoli di finanza pubblica"*.

Il quesito ermeneutico in esame nasce dal fatto che, mentre la previsione del quarto comma è rimasta invariata nel corso del tempo, i termini originariamente previsti dai primi due commi sono stati a più riprese prorogati dal legislatore per effetto di una serie di interventi legislativi.

Nella sua attuale formulazione, a seguito delle modificazioni introdotte, da ultimo, dal d.l. 29 dicembre 2022, n. 198 (convertito dalla l. 24 febbraio 2023, n. 14), l'art. 20 del d.lgs. n. 75/2017, prevede, ai commi 1 e 2, che *«le amministrazioni, al fine di superare il precariato, ridurre il ricorso ai contratti a termine e valorizzare la professionalità acquisita dal personale con rapporto di lavoro a tempo determinato, possono, fino al 31 dicembre 2023, in coerenza con il piano triennale dei fabbisogni di cui all'articolo 6, comma 2, e con l'indicazione della relativa copertura finanziaria, assumere a tempo indeterminato personale non dirigenziale che possieda tutti i seguenti requisiti:*

*a) risulti in servizio successivamente alla data di entrata in vigore della legge n. 124 del 2015 con contratti a tempo determinato presso l'amministrazione che procede all'assunzione o, in caso di*

*amministrazioni comunali che esercitino funzioni in forma associata, anche presso le amministrazioni con servizi associati;*

*b) sia stato reclutato a tempo determinato, in relazione alle medesime attività svolte, con procedure concorsuali anche espletate presso amministrazioni pubbliche diverse da quella che procede all'assunzione;*

*c) abbia maturato, al 31 dicembre 2022, alle dipendenze dell'amministrazione di cui alla lettera a) che procede all'assunzione, almeno tre anni di servizio, anche non continuativi, negli ultimi otto anni.*

*Fino al 31 dicembre 2024, le amministrazioni possono bandire, in coerenza con il piano triennale dei fabbisogni di cui all'articolo 6, comma 2, e ferma restando la garanzia dell'adeguato accesso dall'esterno, previa indicazione della relativa copertura finanziaria, procedure concorsuali riservate, in misura non superiore al cinquanta per cento dei posti disponibili, al personale non dirigenziale che possieda tutti i seguenti requisiti:*

*a) risulti titolare, successivamente alla data di entrata in vigore della legge n. 124 del 2015, di un contratto di lavoro flessibile presso l'amministrazione che bandisce il concorso;*

*b) abbia maturato, alla data del 31 dicembre 2024, almeno tre anni di contratto, anche non continuativi, negli ultimi otto anni, presso l'amministrazione che bandisce il concorso».*

Il quesito oggetto della questione di massima si concentra sul rapporto fra i primi due commi della norma richiamata ed il quarto comma della stessa.

In particolare, il Comune ha chiesto di sapere se, a seguito delle proroghe previste dai numerosi interventi normativi che si sono succeduti nel tempo, il mancato rispetto dei vincoli di finanza pubblica vada riferito al quinquennio 2012-2016 o debba piuttosto essere attualizzato al quinquennio antecedente alla nuova data di maturazione (31 dicembre 2022) dei requisiti previsti dalla lettera c) del comma 1.

La Sezione regionale, nel rimettere la soluzione della questione a questa Sezione, evidenzia che, qualora si accedesse a una interpretazione di carattere letterale, occorrerebbe continuare a verificare il rispetto dei vincoli di finanza pubblica da parte del Comune con riferimento al quinquennio 2012-2016, pur trattandosi di assunzioni effettuabili astrattamente fino alla fine del 2023, con riferimento a personale che abbia maturato il requisito dei tre anni di servizio entro il 31 dicembre 2022.

In alternativa, la Sezione remittente sottopone alla Sezione delle autonomie una interpretazione "dinamica" che consentirebbe, a seguito dei diversi interventi normativi, di attualizzare la verifica in merito al rispetto dei vincoli di finanza pubblica al quinquennio che precede la maturazione del requisito di cui al comma 1 lettera c) (31 dicembre 2022).

## CONSIDERATO

La questione sottoposta alla Sezione delle autonomie riguarda l'interpretazione dell'art. 20, comma 4, del d.lgs. n. 75/2017 nella parte in cui ritiene rilevante, per consentire o escludere l'attivazione delle facoltà assunzionali previste dal primo comma dello stesso articolo, l'intero quinquennio 2012-2016. Secondo la formulazione letterale della norma, infatti, se l'ente non ha rispettato i vincoli di finanza pubblica per l'intero quinquennio 2012-2016, lo stesso non può procedere, ai sensi del primo comma dello stesso articolo, a stabilizzare il personale precario nel rispetto dei requisiti e della procedura ivi disciplinati.

Tale assetto, al momento dell'entrata in vigore della disposizione, evidenziava una chiara coerenza temporale in quanto l'amministrazione, individuati i soggetti che, al 31 dicembre 2017, avessero, fra le altre cose, maturato almeno tre anni di servizio, anche non continuativi, negli ultimi otto anni alle dipendenze dell'amministrazione stessa, poteva procedere alle assunzioni nel successivo triennio 2018-2020. Tale facoltà, ai sensi dell'art. 20, comma 4, del d.lgs. n. 75/2017, non poteva essere esercitata, nonostante il rispetto di tutti gli altri requisiti previsti dalla legge, se l'ente, nell'intero quinquennio 2012-2016, non avesse rispettato i vincoli di finanza pubblica. La continuità temporale fra l'osservanza dei vincoli di finanza pubblica e l'attivazione della procedura di assunzione di cui al comma uno, contribuiva a rafforzare la valutazione positiva circa la sostenibilità della spesa, la cui copertura va in ogni caso assicurata, nonché il carattere premiale della facoltà riconosciuta all'ente.

I successivi interventi legislativi sembrano aver intaccato tale continuità temporale. Nella disciplina attualmente in vigore, infatti, l'amministrazione può procedere alle assunzioni disciplinate dal primo comma dell'art. 20 d.lgs. n. 75/2017 fino al 31 dicembre 2023 nei confronti dei soggetti che, fra le altre cose, abbiano maturato, al 31 dicembre 2022, alle dipendenze dell'amministrazione che procede all'assunzione, almeno tre anni di servizio, anche non continuativi, negli ultimi otto anni. A tal fine l'amministrazione non può procedere a tali assunzioni se, nell'intero quinquennio 2012-2016, non abbia rispettato i vincoli di finanza pubblica.

Ad avviso di questo Collegio, tuttavia, l'evidenziata discontinuità temporale fra la maturazione dei requisiti personali per l'assunzione (31 dicembre 2022), il momento dell'assunzione (fino al 31 dicembre 2023) e la verifica del presupposto del rispetto dei vincoli di finanza pubblica (risalente al periodo 2012-2016), non può essere superata in via interpretativa.

Si premette che, secondo i canoni ermeneutici fissati dall'ordinamento, alla legge deve essere attribuito il significato palesato dalle parole utilizzate, secondo la loro connessione, e dalla intenzione del legislatore, intesa, peraltro, non in senso soggettivo, ma in senso oggettivo, quale *ratio legis* (art. 12 preleggi).

Nel caso in esame non sussistono dubbi in ordine al significato proprio delle parole utilizzate, che individuano, al comma quattro, delle annualità specifiche (2012-2016) e non

un criterio dinamico di determinazione dell'arco temporale rilevante, come sarebbe accaduto se il legislatore avesse utilizzato formule ampie quali, ad esempio, i cinque anni antecedenti la data di maturazione dei requisiti. Solo in questo secondo caso il legislatore, utilizzando un criterio flessibile, avrebbe lasciato all'interprete spazi di intervento nella delimitazione del periodo di rilievo.

Di contro, nel caso in esame, l'intenzione del legislatore palesa lo scopo di delimitare rigidamente un arco temporale, che, peraltro, nel corso del tempo, nonostante i ricorrenti interventi che hanno inciso sugli altri termini temporali previsti dall'art. 20, è sempre rimasto immutato.

Pertanto, se il legislatore, nei propri plurimi interventi, ha lasciato invariato il quinquennio individuato dall'originaria formulazione del quarto comma, bisogna escludere che l'interprete possa sostituirsi al legislatore per attuare delle modifiche che quest'ultimo non ha realizzato.

L'intervento dell'interprete, infatti, risulterebbe del tutto creativo, in quanto privo di criteri normativi di riferimento, posto che il legislatore non ha utilizzato, come visto, una formula ampia e volutamente flessibile, atta ad essere plasmata dall'interprete, ma ha specificamente individuato le annualità di rilievo.

Ad ulteriore conferma che il compito di intervenire sulla disciplina temporale dettata dalla norma non può essere svolto dall'interprete, si rileva che il periodo temporale previsto dal quarto comma dell'art. 20 d.lgs. n. 75/2017 deve risultare compatibile con le previsioni temporali non solo del primo comma, ma anche del secondo, essendo entrambi espressamente richiamati.

Tuttavia, i due commi sono stati, nel tempo, modificati in modo differente, infrangendo il parallelismo temporale della disciplina originaria. Dal confronto, infatti, fra il testo originario ed il testo attuale dell'art. 20 si evidenzia che, mentre originariamente tanto il primo che il secondo comma individuavano lo stesso periodo per le assunzioni (triennio 2018-2020) e la stessa data di maturazione di uno dei requisiti dell'assunzione (31 dicembre 2017), nel testo attuale la disciplina temporale risulta differenziata fra il primo e il secondo comma. Infatti, il primo comma consente le assunzioni fino al 31 dicembre 2023, con riferimento a soggetti che abbiano maturato uno dei requisiti entro il 31 dicembre 2022, mentre il secondo comma consente di effettuare i bandi fino al 31 dicembre 2024, con riferimento a soggetti che abbiano maturato uno dei requisiti entro il 31 dicembre 2024.

Ne deriva, pertanto, che occorrerebbe, in via interpretativa, sostituire il periodo di tempo espressamente individuato dal legislatore (2012-2016), con un periodo mobile coincidente con il quinquennio antecedente alla data di maturazione dei requisiti previsti dalla legge per le assunzioni. Tuttavia, come detto, tale sostituzione, stante la formulazione specifica della norma, non può essere effettuata dall'interprete, spettando solo al legislatore la modifica del criterio temporale fissato dal quarto comma.

Il quarto comma, in definitiva, individua chiaramente e precisamente il periodo da considerare e ogni modifica interpretativa di tale periodo, seppure motivata da esigenze di maggior continuità temporale, finirebbe per sostituire alle valutazioni del legislatore quelle dell'interprete, attribuendo a quest'ultimo una funzione che non gli compete.

Né, infine, una lettura attualizzata del quarto comma dell'art. 20 d.lgs. n. 75/2017 potrebbe essere sostenuta sulla base della nuova disciplina degli equilibri di bilancio, la quale, sebbene sia intervenuta, come peraltro sottolineato dalla Sezione remittente, in misura rilevante sull'assetto dei vincoli di finanza pubblica riferibili agli enti territoriali, non appare in grado di incidere su una disposizione che, in modo ampio ed omnicomprensivo, richiama, quale condizione necessaria per l'attivazione delle procedure assunzionali, il rispetto dei vincoli di finanza pubblica.

Una interpretazione "dinamica", infatti, non potrebbe essere giustificata né da ragioni letterali, posto che l'art. 20, comma 4, d.lgs. n. 75/2017 non individua quale condizione per le assunzioni il rispetto del patto di stabilità interno, ormai non più vigente, ma il rispetto dei vincoli di finanza pubblica, tutt'ora operanti, né tanto meno da ragioni sistematiche, posto che la norma, nonostante le problematiche di continuità temporale già evidenziate, appare rispondente, nel suo impianto generale, alla *ratio* dei nuovi vincoli introdotti dopo la riforma costituzione del 2012.

Come evidenziato da questa Sezione, infatti, «*le norme sulla capacità assunzionale nelle pubbliche amministrazioni costituiscono vincoli di spesa funzionali al coordinamento della finanza pubblica che, al pari degli altri vincoli di finanza pubblica - si pensi al patto di stabilità interno, prima, ed alle norme sul pareggio, ora, oppure alle norme sui limiti di indebitamento - incidono sulla programmazione finanziaria degli enti dotati di autonomia finanziaria variamente modulando detti interventi a seconda delle previsioni programmatiche e tendenziali definite a livello macroeconomico*» (Sez. aut. n. 25/2017/QMIG).

In conclusione, pertanto, il quarto comma dell'art. 20 del d.lgs. n. 75/2017 deve essere interpretato in senso letterale, con riferimento al periodo 2012-2016 dallo stesso espressamente individuato, nel senso che le disposizioni dei commi 1 e 2 non possono essere applicate dai comuni che per l'intero quinquennio 2012-2016 non hanno rispettato i vincoli di finanza pubblica.

#### **P.Q.M.**

La Sezione delle autonomie della Corte dei conti, pronunciandosi sulla questione di massima posta dalla Sezione regionale di controllo per la Puglia con la deliberazione n. 35/2023/QMIG, enuncia il seguente principio di diritto:

«*Il comma 4 dell'art. 20 rubricato "Superamento del precariato nelle pubbliche amministrazioni" del d.lgs. n. 75 del 2017 - che vieta ai comuni che "per l'intero quinquennio 2012-2016 non hanno rispettato i vincoli di finanza pubblica" di applicare i commi 1 e 2 della medesima norma, e dunque, di fare ricorso alle speciali facoltà di reclutamento del personale ivi previste e da ultimo*

*prorogate al 31 dicembre 2023, al maturare di determinati requisiti – costituisce un limite anche nell'ipotesi di assunzioni effettuate nel regime temporale prorogato e, di conseguenza, il rispetto dei vincoli di finanza pubblica deve continuare ad essere valutato con riferimento all'intero quinquennio 2012-2016, secondo la previsione espressa della norma».*

La Sezione regionale di controllo per la Puglia si atterrà al principio di diritto enunciato nel presente atto di orientamento. Al medesimo principio si conformeranno tutte le Sezioni regionali di controllo ai sensi dell'articolo 6, comma 4, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213.

Così deliberato nell'adunanza del 17 aprile 2023.

Il Relatore  
Alessandra CUCUZZA  
*(F.to digitalmente)*

Il Presidente  
Guido CARLINO  
*(F.to digitalmente)*

Depositata in segreteria il 28 aprile 2023

Il Dirigente  
Gino GALLI  
*(F.to digitalmente)*



