

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

Nella camera di consiglio del 30 maggio 2016 composta da:

Presidente di Sezione	Agostino Chiappiniello	
Consigliere	Stefania Petrucci	Relatore
Primo Referendario	Cosmo Sciancalepore	
Referendario	Carmelina Adesso	

ha assunto la seguente deliberazione
sulla richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Valenzano (BA)
pervenuta in data 11/05/2016, prot. n. 1746;
Vista l'ordinanza n. 60/2016 del 17/05/2016 con la quale è stata convocata la
Sezione Regionale di Controllo per il giorno 30/05/2016;
udito il relatore Consigliere Dott. Stefania Petrucci;
Ritenuto in

FATTO

Il Sindaco del Comune di Valenzano (BA), dopo aver premesso di prendere atto delle conclusioni raggiunte dalla Sezione delle Autonomie con deliberazione n. 14/SEZAUT/2016/QMIG, in materia di tetto di spesa previsto dall'art. 9, comma 28, del D. L. n. 78/2010 per le tipologie di lavoro a tempo determinato, chiede se si possa pervenire ad un'interpretazione teleologicamente orientata del dato normativo.

Al riguardo, il Sindaco sottolinea che gli enti locali sono soggetti all'obbligo di cui all'art. 1, comma 424, della L. n. 190/2014 di non utilizzo di risorse finanziarie disponibili per le assunzioni a tempo indeterminato in vista dell'esaurimento delle procedure di mobilità; che il Comune di Valenzano non è stato interessato da procedure di mobilità per personale proveniente da enti di area vasta; che, la Corte dei conti, in sede di attività consultiva, ha ritenuto che il predetto comma 424 non

si estende alle assunzioni a tempo determinato ex art. 110 del Tuel; che, nell'anno 2009, l'Ente ha erogato l'importo di €. 24.754,00 per l'assunzione a tempo determinato di un funzionario responsabile di ragioneria categoria D 3, per il periodo dal 1/05/2009 al 31/12/2009 e che, per effetto della cessazione di personale avvenuta negli anni 2014 e 2015 si è verificato un resto assunzionale di €. 60.321,00, oneri compresi per l'anno 2014 e di €. 52.923,88, oneri compresi per l'anno 2015; resti non utilizzati e non utilizzabili per l'impedimento posto dal citato comma 424.

Il Sindaco aggiunge che, ai fini della retribuzione tabellare, di posizione e di risultato, di un funzionario responsabile di ragioneria di categoria D 3, con contratto a tempo determinato ex art. 110, comma 1, del Tuel, occorre una spesa annua a regime quantificata di €. 58.484,00 comprensiva di oneri.

Il Comune ha, inoltre, ricevuto dal piano di zona per i servizi sociali il finanziamento di €. 31.000,00 per l'assunzione, tramite lavoro interinale, di un assistente sociale di categoria D 1 da acquisire a titolo di rimborso, previa anticipazione a valere sul bilancio comunale.

Il Sindaco richiede, quindi, alla Sezione se l'Ente possa tener conto che, mentre il fabbisogno previsto ed utilizzato nel 2009 atteneva ad un rapporto di minore portata temporale e monetaria, vi sia tuttora un fabbisogno temporale e monetario di maggiore portata; se l'Ente possa utilizzare i resti assunzionali, altrimenti non utilizzabili, per l'assunzione a tempo determinato ex art. 110 del Tuel e se sia possibile ovviare al limite di spesa sostenuto nell'anno 2009 per l'assunzione, tramite lavoro interinale di un assistente sociale, considerato che il Comune otterrà il rimborso della spesa dal piano di zona per i servizi sociali.

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 stata sottoscritta anche dal Sindaco 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 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, l'art. 45 dello 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, inoltre, sottolineato 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.

Preliminarmente, la Sezione osserva che i quesiti proposti dall'Ente devono ricondursi a caratteri di generalità ed astrattezza concentrandosi esclusivamente sull'interpretazione della vigente normativa vincolistica in materia di contenimento della spesa del personale e di concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica.

Il Collegio sottolinea, inoltre, che le eventuali attività intraprese dall'Ente restano rimesse alle esclusive valutazioni discrezionali dell'amministrazione.

L'art. 9, comma 28, del D. L. 31/05/2010, n. 78 convertito dalla L. 30/07/2010, n. 122 prevede che, a decorrere dall'anno 2011, le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, le agenzie, incluse le Agenzie fiscali gli enti pubblici non economici, le università e le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura 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. 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 non può essere superiore al 50 per cento di quella sostenuta per le rispettive finalità nell'anno 2009. I limiti di cui al primo e al secondo periodo non si applicano, anche con riferimento ai lavori socialmente utili, ai lavori di pubblica utilità e ai cantieri di lavoro, nel caso in cui il costo del personale sia coperto da finanziamenti specifici aggiuntivi o da fondi dell'Unione europea; nell'ipotesi di cofinanziamento, i limiti medesimi non si applicano con riferimento alla sola quota finanziata da altri soggetti.

Le disposizioni su riportate 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. A decorrere dal 2013, gli enti locali possono superare il predetto limite per le assunzioni strettamente necessarie a garantire l'esercizio delle funzioni di polizia locale, di istruzione pubblica e del settore sociale nonché per le spese sostenute per lo svolgimento di attività sociali mediante forme di lavoro accessorio di cui all'art. 70 del D. Lgs. n. 276/2003.

La norma aggiunge che le limitazioni su riportate non si applicano agli enti locali in regola con l'obbligo di riduzione delle spese di personale di cui ai commi 557 e 562 dell'articolo 1 della L. n. 296/2006 e che *"resta fermo che comunque la spesa complessiva non può essere superiore alla spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009"*.

Con deliberazione n. 2/SEZAUT/2015/QMIG, la Sezione delle Autonomie ha precisato che le predette limitazioni dettate dai primi sei periodi dell'art. 9, comma 28, del D. L. n. 78/2010, in materia di assunzioni per il lavoro flessibile, non si applicano agli enti locali in regola con l'obbligo di riduzione della spesa di personale di cui ai commi 557 e 562 dell'art. 1, L. n. 296/2006, ferma restando la vigenza del limite massimo della spesa sostenuta per le medesime finalità nell'anno 2009. Come recentemente ribadito da questa Sezione, i vincoli in materia di c.d. "lavoro flessibile", riguardanti sia i contratti a tempo pieno che i contratti part time, hanno carattere indefettibile ed appaiono rivolti anche ad evitare che le amministrazioni

pubbliche soggette ad un regime limitativo delle assunzioni a tempo indeterminato possano ricorrere all'utilizzo di contratti di lavoro flessibile per eludere il blocco assunzionale a loro applicabile (Sezione regionale di controllo per la Puglia, deliberazione n. 100/PAR/2016).

La Corte costituzionale, con sentenza n. 173/2012, proprio con riferimento all'articolo 9, comma 28, del D. L. n. 78/2010, ha osservato che tale disposizione *"pone un obiettivo generale di contenimento della spesa relativa ad un vasto settore del personale e, precisamente, a quello costituito da quanti collaborano con le pubbliche amministrazioni in virtù di contratti diversi dal rapporto di impiego a tempo indeterminato"* e *"lascia alle singole amministrazioni la scelta circa le misure da adottare con riferimento ad ognuna delle categorie di rapporti di lavoro da esso previste. Ciascun ente pubblico può determinare se e quanto ridurre la spesa relativa a ogni singola tipologia contrattuale, ferma restando la necessità di osservare il limite della riduzione del 50 per cento della spesa complessiva rispetto a quella sostenuta nel 2009"*.

Si rammenta, inoltre, che il medesimo comma 28 prescrive che il mancato rispetto dei limiti di spesa in esso previsti costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale.

L'art. 110, comma 1, del Tuel prevede che lo statuto dell'ente locale può prevedere che la copertura dei posti di responsabili dei servizi o degli uffici, di qualifiche dirigenziali o di alta specializzazione, possa avvenire mediante contratto a tempo determinato. Per i posti di qualifica dirigenziale, il regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi definisce la quota degli stessi attribuibile mediante contratti a tempo determinato, comunque in misura non superiore al 30 per cento dei posti istituiti nella dotazione organica della medesima qualifica e, comunque, per almeno una unità. Fermi restando i requisiti richiesti per la qualifica da ricoprire, gli incarichi a contratto sono conferiti previa selezione pubblica volta ad accertare, in capo ai soggetti interessati, il possesso di comprovata esperienza pluriennale e specifica professionalità nelle materie oggetto dell'incarico.

La Sezione delle Autonomie, con la recente deliberazione n. 14/SEZAUT/2016/QMIG, peraltro richiamata dall'Ente nella richiesta di parere, ha evidenziato che le spese riferite agli incarichi dirigenziali conferiti ex art. 110, primo comma, del Tuel devono essere computate ai fini del rispetto del limite di spesa di cui all'art. 9, comma 28, del decreto legge n. 78 del 2010.

Infatti, indipendentemente dalla prestazione oggetto del contratto di impiego – dirigenziale o no – e dalla modalità organizzativa dell'inserimento del personale nell'organizzazione del lavoro – in o *extra* dotazione organica – ciò che rileva ai fini della delimitazione dell'ambito di applicazione della normativa in materia di contenimento della spesa imposto dall'art. 9, comma 28, del D. L. n. 78/10, è la

tipologia contrattuale che, ove a tempo determinato, incide ai fini delle limitazioni dalla stessa previste.

Questa Sezione, infatti, già con le deliberazioni n. 219/PAR/2015, n. 223/PAR/2015 e n. 237/PAR/2015, aveva concluso per l'assoggettamento della spesa per incarichi ex art. 110 Tuel al limite previsto per i contratti di lavoro flessibile sottolineando, tra l'altro, che il legislatore del D. L. n. 90/2014 è intervenuto, sia pure in sede di conversione, sul testo del più volte citato art. 9, comma 28, del D. L. n. 78/2010, introducendo una deroga al limite del 50% della spesa sostenuta per le medesime finalità nell'anno 2009 per gli enti "virtuosi" ("le limitazioni previste dal presente comma non si applicano agli enti locali in regola con l'obbligo di riduzione delle spese di personale di cui ai commi 557 e 562 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e successive modificazioni, nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente"), senza aggiungere, tuttavia, nessuna ulteriore esclusione dal limite per i contratti ex art. 110 Tuel, contratti che la legge include nel *genus* dei "contratti a tempo determinato".

Deve, inoltre, segnalarsi che, ai sensi dell'art. 6, comma 4, del D. L. 10/10/2012, n. 174, convertito dalla legge 7/12/2012 n. 213, le Sezioni regionali di controllo devono conformarsi alle deliberazioni rese dalla Sezione delle Autonomie, al fine di prevenire o risolvere contrasti interpretativi rilevanti per l'attività di controllo o consultiva o per la risoluzione di questioni di massima di particolare rilevanza.

Conseguentemente, relativamente al primo quesito proposto, si ribadisce, anche alla luce del recente indirizzo espresso dalla Sezione delle Autonomie, che la spesa per il personale dirigenziale, assunto ai sensi dell'art. 110, primo comma, del Tuel deve essere computata ai fini del rispetto del limite di cui all'art. 9, comma 28, del predetto D. L. n. 78/ 2010.

In merito al secondo quesito proposto dall'ente e vertente sulla possibilità di utilizzo dei cosiddetti "resti assunzionali" per il conferimento di incarichi dirigenziali ai sensi dell'art. 110, comma 1, del Tuel, anche alla luce della disciplina introdotta dal comma 424 della legge di stabilità 2015, il Collegio, in primo luogo, osserva, che, con il citato comma 424, *"è stata introdotta una disciplina particolare delle assunzioni a tempo indeterminato, derogatoria, per gli anni 2015 e 2016 di quella generale"* (Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 19/SEZAUT/2015/QMIG).

La norma prevede, infatti, che: *"le regioni e gli enti locali, per gli anni 2015 e 2016, destinano le risorse per le assunzioni a tempo indeterminato, nelle percentuali stabilite dalla normativa vigente, all'immissione nei ruoli dei vincitori di concorso pubblico collocati nelle proprie graduatorie vigenti o approvate alla data di entrata in vigore della presente legge e alla ricollocazione nei propri ruoli delle unità soprannumerarie destinatarie dei processi di mobilità. Esclusivamente per le finalità di ricollocazione del personale in mobilità le regioni e gli enti locali*

destinano, altresì, la restante percentuale della spesa relativa al personale di ruolo cessato negli anni 2014 e 2015, salva la completa ricollocazione del personale soprannumerario. Fermi restando i vincoli del patto di stabilità interno e la sostenibilità finanziaria e di bilancio dell'ente, le spese per il personale ricollocato secondo il presente comma non si calcolano, al fine del rispetto del tetto di spesa di cui al comma 557 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296. Il numero delle unità di personale ricollocato o ricollocabile è comunicato al Ministro per gli affari regionali e le autonomie, al Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e al Ministro dell'economia e delle finanze nell'ambito delle procedure di cui all'accordo previsto dall'articolo 1, comma 91, della legge 7 aprile 2014, n. 56. Le assunzioni effettuate in violazione del presente comma sono nulle."

Questa Sezione, conformemente all'orientamento espresso dalla Sezione Lombardia, evidenzia che l'art. 1, comma 424, della L. n. 190/2014, si riferisce solo alle "assunzioni a tempo indeterminato" e non alle "assunzioni" genericamente intese e da un punto di vista sistematico deve considerarsi che dalla lettura del comma 420 del medesimo articolo emerge che il legislatore ha disciplinato in modo più stringente le facoltà assunzionali delle Province impedendo solo a queste ultime anche le assunzioni a tempo determinato (Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 292/PAR/2015).

Deve, quindi, ritenersi che la vigenza della normativa dettata dal su richiamato comma 424 della legge di stabilità 2015 non impedisca agli enti il ricorso a forme di contratto di lavoro a tempo determinato, anche nella forme previste dall'art. 110 del Tuel, nel rispetto della disciplina dettata dall'art. 9, comma 28, del D. L. n. 78/2010.

In ogni caso, come chiarito dalla Sezione regionale di controllo per il Piemonte, con deliberazione n. 113/2015/PAR, è opportuno che gli enti valutino, con estrema cautela il ricorso a forme assunzionali che, a seconda delle modalità di configurazione concreta, potrebbero eludere le finalità sottese al richiamato comma 424, con conseguente nullità del relativo contratto ai sensi dell'articolo 1344 del codice civile.

Anche la disciplina in materia di turn over del personale dettata dall'art. 3, comma 5, del D. L. 24/06/2014, n. 90, convertito dalla L. 11/08/2014 n. 114 esplica il proprio ambito applicativo nei confronti del personale a tempo indeterminato disponendo, tra l'altro, che, *"a decorrere dall'anno 2014 è consentito il cumulo delle risorse destinate alle assunzioni per un arco temporale non superiore a tre anni, nel rispetto della programmazione del fabbisogno e di quella finanziaria e contabile; è altresì consentito l'utilizzo dei residui ancora disponibili delle quote percentuali delle facoltà assunzionali riferite al triennio precedente"*.

Al riguardo, il Collegio rammenta che la Sezione delle Autonomie, con le deliberazioni n. 26/SEZAUT/2015/QMIG e n. 28/SEZAUT/2015/QMIG, ha chiarito che sono consentite le assunzioni di personale a tempo indeterminato a valere sui *budget* degli anni precedenti al 2015 utilizzando la capacità assunzionale 2014 derivante dai "resti" relativi al triennio precedente 2011-2013 e sempre nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica e del disposto dell'art. 3, comma 3, del citato D. L. n. 90/2014 in materia di programmazione finanziaria, contabile e fabbisogno di personale.

In tal senso si è espressa anche la circolare del Ministero per la semplificazione e la pubblica amministrazione n. 1/2015 che, nelle more del completamento delle procedure di cui ai commi 424 e 425 della L. n. 190/2014, ribadisce il divieto di effettuare assunzioni a tempo indeterminato a valere sui budget 2015 e 2016.

Passando, infine, all'esame dell'ultimo quesito proposto dall'Ente e volto ad individuare, per i contratti di lavoro flessibile, un'eventuale deroga al limite della spesa sostenuta nell'esercizio 2009 nelle ipotesi di rimborso, da parte del piano di zona per i servizi sociali, della spesa di personale sostenuta dall'Ente, ritiene il Collegio che, in assenza di un'espressa disciplina derogatoria prevista *ex lege*, tale esclusione dal limite di spesa non possa essere consentita.

Infatti, i vincoli imposti dal legislatore statale all'incremento dell'aggregato "spesa di personale" devono considerarsi cogenti ed, in assenza di una specifica previsione normativa, si ritiene di poter escludere dal computo della spesa di personale, solo gli importi derivanti da contratti di assunzione, il cui costo sia totalmente finanziato a valere su fondi dell'Unione Europea o privati (Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 21/SEZAUT/2014/QMIG).

La cogenza dell'intera disciplina in materia di spesa del personale è stata, infine, recentemente ribadita dalla Sezione delle Autonomie, con la deliberazione n. 16/SEZAUT/2016/QMIG, ove si è specificato che alle disposizioni in materia di contenimento della spesa del personale deve essere riconosciuta una valenza precettiva posto che, diversamente opinando, sarebbero svuotate di concreto significato le disposizioni che a queste si richiamano, come il su menzionato art. 9, comma 28, del D. L. n. 78/2010 e le norme sanzionatorie ad esse correlate.

P Q M

Nelle su esposte considerazioni è il parere della Sezione.

Dispone che la presente deliberazione sia trasmessa, a cura del preposto al Servizio di supporto, al Sindaco del Comune di Valenzano (BA).

Così deliberato in Bari, nella Camera di consiglio del 30 maggio 2016.

Il Magistrato Relatore
F.to Stefania Petrucci

Il Presidente
F.to Agostino Chiappiniello

depositata in Segreteria il 30 maggio 2016
per Il Direttore della Segreteria
F.to dott. Salvatore SABATO